Das bayrische Konkordat von 1924 im Verhältnis zur Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Juristischen Fakultät
der Philippsuniversität zu Marburg.

Vorgelegt von
Ferdinand Hütteroth,
Regierungsreferendar in Kirchhain.

Referent:
Professor D. Dr. Dr. J. V. Bredt.

1927
Marburg

Buchdruckerei Julius Schröder, Kirchhain (Bez. Kassel).

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht.

I. Kapitel.

Seite

§ 1. *Einleitende Bemerkungen.* 7

A. Geschichtlicher Rückblick. Entwicklung des Konkordatsgedankens. 7

B. Das Bayerische Konkordat von 1817. 11

§ 2. *Vorgeschichte und Inhalt des Konkordats.* 13

II. Kapitel.

§ 3. *Das Verhältnis zur Reichsverfassung.* 16

A. Formelle Rechtsgültigkeit. 16

B. Materielle Rechtsgültigkeit. 22

I. Die Schulfrage. 22

a. Universitäten und höhere Schulen. 24

b. Die Volksschule. 25

1. Konfessionsschule. 25

2. Ausbildung und Anstellung der Lehrer. 29

3. Schulaufsichtsfragen. 32

II. Finanzielle Leistungen des Staates an die Kirche. 38

III. Die Bestimmungen über Ordensniederlassung und -Betätigung, kirchlichen Grunderwerb und kirchliche Selbstverwaltung. 42

IV. Verpflichtungen und Gegenleistungen der Kirche dem Staat gegenüber. 42

III. Kapitel.

§ 4. *Zusammenfassung.* 44

§ 5. *Schlußbemerkungen.* 45

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41556027_0052

Schrifttum.

Achelis: Kirchengeschichte, Leipzig 1921.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1. und 2. Auflage Berlin 1921, 3. und 4. Auflage Berlin 1926.

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin und Leipzig 1919.

Beyer: Dissertation, Die rechtliche Natur der Konkordate, Marburg 1907.

Bredt: Neues evangelisches Kirchenrecht für Preußen, Band 1 und 2, Berlin 1922.

Bredt: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1923.

Bredt: Aufsatz: Die Schulfrage; Nachrichtendienst der Telegraphenunion, März 1926.

Doeberl: Die bayrischen Konkordatsverhandlungen in den Jahren 1806—07, München 1924.

Freisen: Verfassungsgeschichte der katholischen Kirche Deutschlands in der Neuzeit, Leipzig und Berlin 1916.

Friedberg: Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts, Leipzig 1909.

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1921.

Hergenröther's Handbuch der allgemeinen Kirchengeschichte, Band 2 Freiburg 1904, Band 3 II Freiburg 1909.

Hinschius: Kirchenrecht, Berlin 1888.

Kahl: Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, Freiburg und Leipzig 1894.

Küster: Dissertation, Über die rechtliche Natur der Konkordate und Zirkumscriptionsbullen, Leipzig 1907.

Moeller: Kirchengeschichte, 2. Band, Freiburg 1891.

Sägmüller: Lehrbuch des katholischen Kirchenrechts, Freiburg 1914.

Seydel-Piloty: Bayerisches Staatsrecht, Tübingen 1913.

v. Sicherer: Staat und Kirche in Bayern 1799 bis 1821, München 1874.

Sohm: Kirchenrecht, Leipzig 1892.

*

Anschütz: Die bayerischen Kirchenverträge von 1925, Allgemeine Deutsche Lehrerzeitung Nr. 9 vom 27. Februar 1925, Seite 181 ff. — Auch als Sonderdruck erschienen. —

Dyroff: Über Konkordatsfragen, München-Augsburger Abendzeitung Nr. 13 und 14 vom 13. und 14. Januar 1925.

Dyroff: Das bayerische Konkordat, Münchener Neueste Nachrichten vom 12. Dezember 1924.

Feine: Zur Konkordatsfrage, Deutsche Allgemeine Zeitung vom 21. Juli 1925, Nr. 336/37.

Fischer, Otto: Das Konkordat für Bayern, München-Augsburger Abendzeitung 1924, Nr. 348.

Piloty: Konkordat und Protestantenverträge im Lichte der Kritik, Bayerische Lehrerzeitung vom 19. Dezember 1924. — Auch als Handschrift gedruckt. —

Rothenbücher: Das bayerische Konkordat von 1924. Archiv für öffentliches Recht, 1925, Seite 324.

Rothenbücher: Das bayerische Konkordat und die Reichsverfassung. Münchener Allgem. Zeitung vom 9. Dezember 1924. — Auch als Handschrift gedruckt. —

Zorn: Das neue bayerische Konkordat, Deutsche Juristenzeitung 1925, Seite 293 f.

Zorn: Staat und Kirche in Bayern. Münchener Neueste Nachrichten vom 21. Dezember 1924, Nr. 348.

*

Beilagen 611, 674, 721, 742 zu den Verhandlungen des bayerischen Landtages (Protokolle des Verfassungsausschusses). Zweite Tagung 1924/25.

Stenographische Berichte über die 76. Sitzung des Reichtstages vom 17. Juni 1925.

Kirchliches Handbuch für das katholische Deutschland, 1922/23.

Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 269, 287, 293, 296, 303 aus 1924.

Bayerischer Kurier und Münchener Fremdenblatt Nr. 335, 337 aus 1924.

Fränkischer Kurier, Dezember 1924.

München-Augsburger Abendzeitung, Dezember 1924, Januar 1925.

Münchener Neueste Nachrichten, Dezember 1924, Januar 1925.

1. Kapitel.

§ 1.

Einleitende Bemerkungen.

A. Geschichtlicher Rückblick. — Entwicklung des Konkordatsgedankens. [1])

Zwei Mächte gibt es, die den Menschen regieren, die geistliche und die weltliche. Beide Mächte verfolgen verschiedene Zwecke, je nach ihren besonderen Aufgaben. Während die Kirche die seelische Wohlfahrt ihrer Mitglieder fördern will, besteht der Endzweck des Staates in der allgemeinen Wohlfahrtspflege und in der Wahrnehmung der Interessen aller Staatsbürger. Zur Erreichung des Zweckes ist jede der beiden Mächte im Bereiche ihrer Gewalt nach eigener Anschauung souverän. Grundsätzlich sollten bei der Verschiedenheit der beiderseitigen Aufgaben Konflikte dieser beiden Gewalten unmöglich sein. Es bleiben jedoch eine Reihe von Grenzgebieten, wo sich die Wirkungskreise beider Gewalten schneiden. Jeder Christ ist gleichzeitig Mitglied der Kirche und des Staates. Er untersteht in rein geistlichen Angelegenheiten der Kirche, ist aber zugleich als Mitglied der bürgerlichen Gesellschaft der staatlichen Macht unterworfen. So berühren sich fortwährend die beiden gegebenen Größen: Staat und Kirche. Ihr Verhältnis zueinander war im Laufe der Jahrhunderte manchem Wechsel unterworfen.

Das Mittelalter sah das Ideal der Weltordnung in der kirchlichen Universalmonarchie, in der Unterordnung jeglicher Menschengesellschaft und jeglichen Staatslebens unter die Leitung der Kirche und ihres Oberhauptes, des Papstes. Dem Staate wurden hierbei wohl eigene Rechte und Aufgaben zugestanden, aber doch nur unter Oberleitung der päpstlichen Gewalt. Hatte schon Gregor VII. die restlose Herrschaft der Kirche — das Kirchenstaatstum — gefordert, so fand diese Weltanschauung ihren klaren Ausdruck in der unter dem Namen „Zweischwerterbulle“ bekannten kirchenrechtlichen Urkunde — Unam sanctam — des Papstes Bonifatius VIII. von 1302. „Das weltliche Schwert des Gerichts leiht der Papst dem Kaiser, das geistliche ist dem Papst gesetzt, damit er damit richte.“

Der Niederschlag dieser schwer umstrittenen Auffassung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche findet sich auch — nach der unentschiedenen Haltung des Sachsenspiegels — im Schwabenspiegel. Der Staat muß den weltlichen Arm zur Bekämpfung der Ketzer leihen. So war die Kirche im Mittelalter nicht nur

1) Moeller, Kirchengeschichte 2. Band, Freiburg 1891.
Achelis, Kirchengeschichte, Leipzig 1921.
Sohm, Kirchenrecht, Band 1, Berlin 1922.
Bredt, Kirchenrecht, Band 1, Berlin 1922.
Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, Freiburg und Leipzig 1894.

die geistliche Mutter der abendlichen Völker, sondern auch deren Erzieherin in weltlichen Dingen. Sie wuchs bis zum 13. Jahrhundert in steigendem Maße mehr und mehr geradezu zu einer Macht empor, der alle natürlichen Lebensgebiete, Ehe, Familie, öffentliches Leben etc. unterstellt waren. Diese Zeit stand im Zeichen der Vorherrschaft des kirchlichen Gedankens. Volk und Staat befanden sich unter kirchlicher Aufsicht.

Diese Überspannung der päpstlichen Machtbefugnisse am Ende des 13. Jahrhunderts löste bald eine Gegenbewegung aus. Der Kurverein zu Rense (1338) und die Goldene Bulle (1356) bedeuteten eine Emanzipation des Kaisertums vom Papsttum. In den einzelnen deutschen Ländern begann die Territorialgewalt durch einseitige Gesetzgebung in Widerspruch zu dem kanonischen Recht zu treten. Unterdessen war das Papsttum in eine Entwicklung eingetreten, die zur Behebung politischer Schwierigkeiten die Verlegung der päpstlichen Residenz von Rom nach Avignon veranlaßte. Diese sog. babylonische Gefangenschaft der Kirche (1305—1378 von Clemens V. bis Urban VI.) und die durch Aufstellung verschiedener Päpste in Rom und Avignon bewirkte Spaltung (Schisma) begünstigte die Möglichkeit zur teilweisen Wiedererringung der verlorenen Stellung der weltlichen Macht und leitete den Niedergang der politischen Macht des Papsttums ein. Auch nach innen trat hierauf eine, wenn auch nur vorübergehende, Schwächung der päpstlichen Gewalt ein. Die durch das Schisma hervorgerufene Zerrüttung der Kirche führte zur Aufwerfung der Frage nach der Berechtigung der päpstlichen Machtfülle (Papalsystem). Zu Beseitigung der Mißstände traten die drei sog. Reformkonzilien von Pisa (1409), Konstanz (1414—1418) und Basel (1431—1449) zusammen. Eine Einigung über die „Reform der Kirche an Haupt und Gliedern", die causa reformationis, wurde nicht erzielt, immerhin aber nahm der Mainzer Reichstag 1439 einige der Baseler Reformdekrete an, darunter den Satz, daß der Papst unter dem Konzile stehe, und dies wurde 1447 vom Papst Eugen IV. in 4 Bullen (sog. Fürstenkonkordate) bestätigt.

Durch die Reformation wurde das bisherige Machtverhältnis verschoben. Es setzte der Kampf zwischen Katholizismus und Protestantismus ein, in dem auch die staatlichen Gewalten eine nicht unerhebliche Rolle spielten. Der stärkste Gewalthaber der Zeit, der Habsburgische Kaiser, der berufene Schirmherr des Christentums im Heiligen Römischen Reich, stellte sich auf die Seite der katholischen Kirche, und nur da bestand für die Reformation die Möglichkeit, sich durchzusetzen, wo sich die Fürsten zu dem neuen Glauben bekannten. [2]) Toleranz im heutigen Sinne gab es nicht, sondern vorerst kämpften die Landesherren um das Recht, frei entscheiden zu dürfen, ob die evangelische oder katholische Lehre in ihren Territorien die allein herrschende sein solle. Grundsätzlich hielt dabei jeder Teil an der Auffassung fest, daß

---

2) Vergl. Bredt, Kirchenrecht, Band 1 S. 112 ff.

die Lehre des anderen Teils als Irrlehre zu behandeln und zu unterdrücken sei. Es fehlte jedoch dazu auf beiden Seiten an den nötigen Machtmitteln und so ging die zwangsläufige Entwicklung dahin, daß beide christlichen Religionen, die katholische sowohl wie die evangelische, als vereinbar mit dem christlichen Charakter des Reiches angesehen wurden. Auf dem Reichstag zu Speyer 1526 sprach man zuerst den Grundsatz aus, daß es jedem Landesherrn überlassen bleiben sollte, es mit dem Evangelium in seinen Landen so zu halten, wie er es vor Gott und Kaiserlicher Majestät glaube verantworten zu können. Die Parität der Bekenntnisse war damit noch nicht anerkannt, immerhin aber nicht mehr tatsächlich bestritten. [3]) Im Augsburger Religionsfrieden 1555 wurde nun das ius reformandi, d. h. das Recht der Fürsten etc., die Religion ihres Landes, die katholische oder „augsburgische" (lutherische), — das reformierte Bekenntnis war noch nicht einbegriffen — zu bestimmen, reichsrechtlich anerkannt. Es galt der Satz: cuius regio, eius religio. Je nach der Bestimmung des Landesherrn wurde das katholische oder lutherische, und bemerkenswerterweise da und dort auch das reformierte Bekenntnis [4]) eingeführt. In Brandenburg führte die mit dem Übertritt des Kurfürsten Johann Sigismund zum reformierten Bekenntnis zusammenhängende Entwicklung dahin, daß neben dem reformierten auch fernerhin das lutherische Bekenntnis zugelassen blieb. [5])

So war die Rechtslage, als nach Beendigung des dreißigjährigen Krieges der westfälische Friede im Jahre 1648 geschlossen wurde. Er bestätigte ausdrücklich den Augsburger Religionsfrieden und brachte noch manche nicht unbedeutende Lockerungen und Erweiterungen der bisherigen Bestimmungen, aber die Religionsfreiheit brachte er nicht. [6]) Reichsrechtlich, d. h. für die Landesherren, war die Parität zwischen den drei Bekenntnissen gewährleistet, innerhalb der Länder aber bestand sie auch jetzt noch nicht, sondern es waren nur Milderungen für die Untertanen vorgesehen. Immerhin konnte jetzt der Toleranzgedanke allmählich vordringen. [7])

Nicht zu verkennen ist, daß durch diese Entwicklung der Dinge die Macht des Papsttums in erheblichem Umfange eingeschränkt worden ist. Dazu kommt, daß im westfälischen Frieden sowohl von den protestantischen als auch von den katholischen Fürsten der Grundsatz von der potestas directiva, d. h. der Anspruch des Papstes, auch in weltlichen Dingen das Recht der Leitung und Entscheidung zu haben, endgültig abgelehnt worden ist. Die Machtbefugnisse des Papstes wurden auf die rein geistlichen Angelegenheiten (res spirituales) der Lehre und Disziplin

---

3) Vergl. Bredt. Kirchenrecht, Bd. I. S. 113 ff.
4) Vergl. Bredt, Kirchenrecht, Bd. I. S. 119.
5) Vergl. Bredt, Kirchenrecht, Bd. I. S. 119, 120.
6) Vergl. Bredt, Kirchenrecht, Bd. I. S. 122, 123.
7) Vergl. im einzelnen Bredt, Kirchenrecht, Bd. I. S. 124 ff.

in der Kirche beschränkt. Die Kirche hatte sich aus einem Verband neben dem Staate zu einem Verband im Staate entwickelt. Ihr und ihren Organen bleibt das eigentliche Kirchenregiment, das Recht, ihre inneren Angelegenheiten (iura in sacra) selbst zu regeln. Dem steht aber gegenüber das staatliche Kirchenhoheitsrecht (iura circa sacra), das sich herleitet aus der Souveränität des Staates, aus seiner Hoheit über alle Verhältnisse des öffentlichen Lebens nach dem Grundsatz: Quod est in territorio, est de territorio. Die Kirche ist eine Gemeinschaft im Staate; der Staat hat daher die Grenzen der kirchlichen Zuständigkeit zu bestimmen.

Trotz dieser Abgrenzung der beiderseitigen Befugnisse, aus der sich die Zuständigkeit von selbst ergibt, bleiben aber doch noch Gebiete übrig, auf denen sich die Interessen des Staates und der Kirche begegnen, z. B. bei der Anstellung und Unterhaltung der geistlichen Amtsträger, in kirchlichen Vermögensangelegenheiten, bei der Errichtung kirchlicher Anstalten usw. Alle diese Angelegenheiten bergen Möglichkeiten des Konflikts in sich. Um sie aus dem Wege zu räumen und hartnäckige Zuständigkeitskämpfe zu vermeiden, hat man den Weg gegenseitiger Abmachungen in Form von Konkordaten beschritten, wodurch im Laufe der Zeit die Macht des Papsttums wieder wesentlich gefestigt worden ist.

Als erstes Konkordat wird das den Investiturstreit über die Belehnung geistlicher Ämter zwischen den deutschen Kaisern und römischen Päpsten beendende Wormser Konkordat von 1122 bezeichnet. Dann wurden im Zusammenhang mit den Reformkonzilien in Konstanz (1414—1418) und Basel (1431—1449) mit den einzelnen Fürsten je nach ihren Reformbestrebungen getrennte Konkordate abgeschlossen. Von besonderer Bedeutung waren die sogenannten Fürstenkonkordate aus dem Jahre 1447 (unter Papst Eugen IV., s. oben S. 8) [8]) und das Wiener Konkordat von 1448 zwischen Kaiser Friedrich III. und Papst Nikolaus V. Auch auf dem Konzil zu Trient (Concilium Tridentinum 1545—1563) wurden mit den Fürsten Verträge geschlossen.

Vom 16. bis 18. Jahrhundert sind Konkordate, die für die Entwicklung des deutschen Staats- und Kirchenrechts von Bedeutung gewesen wären, nicht abgeschlossen worden.

Im 19. Jahrhundert wurden in Deutschland, nachdem die Hoffnungen Pius VII. auf ein Reichskonkordat durch den Gang der Ereignisse — Errichtung des Rheinbundes und Auflösung des alten Deutschen Reiches — zerstört worden waren, seit 1806, entschiedener aber erst seit dem Wiener Kongreß, wo der Plan eines deutschen Bundeskonkordats auftauchte, ohne jedoch Verwirklichung zu finden, Vertragsverhandlungen mit den einzelnen

---

8) Das Wormser Konkordat, die Konstanzer Konkordate und die Fürstenkonkordate waren jedoch keine Konkordate im heutigen Sinne. Vergl. darüber im einzelnen Kahl, Kirchenrecht, S. 238.

Staatsregierungen eingeleitet. Von besonderer Bedeutung war das zwischen dem König Maximilian Joseph von Bayern und Pius VII. im Jahre 1817 geschlossene Konkordat.

B. Das bayerische Konkordat von 1817.[9])

Die im Frieden von Luneville 1801 angenommenen Grundsätze über die Säkularisation von Kirchengütern und ihre Durchführung im Reichsdeputationshauptschluß von 1803 hatte die katholische Kirche in Deutschland vor die Notwendigkeit einer gänzlichen Neuregelung gestellt. Nachdem Bayern sich dem 1815 geplanten deutschen Bundeskonkordat gegenüber ablehnend verhalten hatte, knüpfte es selbständig im Jahre 1805 Verhandlungen mit der Kurie an. Diese, von dem Hofbischof Freiherrn von Häffelin, als Vertreter Bayerns und dem päpstlichen Kardinalstaatssekretär Consalvi in Rom geführt, blieben zunächst erfolglos, da die Kurie immer noch auf die Wiederherstellung der ausschließlichen Katholizität Bayerns bestand. Langwierige Verhandlungen führten schließlich zum Abschluß des Konkordats vom 5. Juni 1817. Damals vollzog der Papst die Zirkumskription der zwei Erzbistümer und sechs Bistümer innerhalb der neuen Grenzen des Königreichs Bayern und genehmigte die Ernennung der Bischöfe durch den König. Dafür erhielt er in Artikel 1 die Anerkennung, „daß die römisch-katholisch-apostolische Religion in dem ganzen Umfange des Königreichs Bayern unversehrt mit den Rechten und Prärogativen erhalten werde, welche sie nach göttlicher Anordnung und den kanonischen Satzungen zu genießen habe", sowie das Versprechen der Dotation der bischöflichen und erzbischöflichen Erfordernisse in bestimmt festgesetzten Summen. Diese sollten binnen eines halben Jahres auf liegende Güter und ständige Fonds gegründet werden, was allerdings als praktisch unmöglich[10]) erkannt und unterlassen wurde. Man hatte in diesem Konkordat staatlicherseits mehr versprochen, als man zu halten gedachte und auch halten konnte. Schon der Art. 1 des Konkordats stand in direktem Widerspruch mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung der drei christlichen Konfessionen. Art. 16 verankerte die Wiederaufhebung der ganzen vor dem Konkordate ergangenen paritätischen Staatskirchengesetzgebung und Art. 17 enthielt den Vorbehalt uneingeschränkter Anwendung des kanonischen Rechts auf alle von dem Konkordate nicht berührten kirchlichen Gegenstände und Personen. So hatte sich denn der Protestanten, besonders in Franken, die erst unter Napoleon zu Bayern gekommen waren, begreiflicherweise eine große Unruhe bemächtigt. Das Konkordat bedeutete einen erheblichen Rück-

---

9) v. Sicherer, Staat und Kirche in Bayern 1799—1821, München 1874.
Doeberl, Die bayerischen Konkordatsverhandlungen in den Jahren 1806/07. München 1924.
Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Tübingen 1913.
Hergenröthers Handbuch der Allgemeinen Kirchengeschichte, Freiburg 1909, Band 3 II, S. 814.
Kahl, Kirchenrecht, S. 205 ff., 239.

10) bestritten. Vergl. S. 38, 39.

schritt gegenüber dem bisherigen Recht. Es galt also einen Ausweg aus dieser schwierigen Lage zu finden. Man kam auf den Gedanken, das Konkordat nach Vorbild der napoleonischen Praxis von 1801 durch ein erläuterndes Gesetz zu modifizieren und schlug vor, die durch Art. 18 des Konkordats vorgesehene Erhebung zum Staatsgesetz mit einem königlichen Edikt zu begleiten, „durch welches die königlichen obersten Hoheitsrechte über die Kirche gewahrt, sowie die Rechte der protestantischen Kirche sichergestellt würden." Diesen Weg ging denn auch damals die bayerische Regierung. Die Veröffentlichung des Konkordats geschah zunächst im Zusammenhang mit dem sog. Religionsedikt vom 26. Mai 1818, das als Beilage zur Verfassungsurkunde die Ausführung der religiösen Grundbestimmungen der Verfassung enthielt. Dieses „Edikt über die äußeren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königsreichs Bayern in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaften" war ein Bekenntnis strengsten Staatskirchentums: Der Staat überläßt nur die inneren Angelegenheiten der Kirche. Er behält sich das oberste Schutz- und Aufsichtsrecht vor. So besteht u. a. der recursus ab abusu, d. h. das Recht der Mitglieder der Kirche, gegen den Mißbrauch geistlicher Amtsgewalt staatlichen Schutz anzurufen, ferner das placet regis, d. h. das Recht des Königs, vor dem Erlaß kirchlicher Gesetze ihnen seinerseits die Genehmigung zu geben. In den weltlichen Angelegenheiten steht dem Staat allein die Gesetzgebung und Gerichtbarkeit zu. In den gemischten Gegenständen (res mixtae) dürfen von der Kirchengewalt ohne Mitwirkung der weltlichen Obrigkeit keine einseitigen Handlungen vorgenommen werden. Der Schlußsatz des Religionsediktes sagt dann: „In Ansehung der übrigen inneren Kirchenangelegenheiten sind die weiteren Bestimmungen in Beziehung auf die katholische Kirche in dem mit dem päpstlichen Stuhle abgeschlossenen Konkordat vom 5. Juni 1817, und in Beziehung auf die protestantische Kirche in dem hierüber unterm heutigen Tage erlassenen Edikte enthalten." Diese beiden Urkunden, Konkordat und Protestantenedikt, bildeten Anhang 1 und 2 des Religionsediktes. Daraus ergibt sich, daß das Konkordat nur insoweit staatsrechtlich gültig war, als es mit dem Religionsedikt im Einklang stand.[11]) In den Hauptpunkten hatte man es der Bindung entzogen, und groß war die Enttäuschung in Rom, die die Veröffentlichung der bayrischen Verfassung am 26. Mai 1818 mit ihrer Beilage, dem Religionsedikt, verursachte.[12])

---

11) Vergl. besonders Kahl, Kirchenrecht, S. 239, 240.

12) In Rom hatte man die Bestimmung des Art. 18 des Konkordats „Se. Majestät werden gegenwärtige Übereinkunft als Staatsgesetz erklären" im Sinne einer „die unbeschränkte Geltung des Konkordats und seine Sicherstellung gegen willkürliche Änderungen verstärkenden Garantie verstanden. Im Sinne der bayerischen Regierung bedeutete jener Vorbehalt das genaue Gegenteil, nämlich die Abhängigkeit der formellen und materiellen Rechtsgültigkeit des Konkordats von einem Akte der Staatsgesetzgebung. In dem sich ausschließenden Gegensatz beider Auffassungen liegt die Quelle des ununterbrochen fortgeführten Streites über das Verhältnis von Konkordat und Religionsedikt". (Kahl a. a. O. Seite 303).

Wenn auch diese Lösung zunächst eine Krisis umgangen hatte, führte sie doch in der Folgezeit zu ernsten Wirrungen, die in dem sofort einsetzenden Vorrangstreit zum Ausdruck kam. Diese Schwierigkeiten wurden auch nicht behoben durch die Tegernseer Erklärung vom 15. September 1821, in der König Maximilian I., um den Papst, der sich geweigert hatte, das Konkordat zu ratifizieren, zufrieden zu stellen, dem Konkordat wiederum den Vorrang geben wollte. Die Erklärung war staatsrechtlich bedeutungslos, weil sie ohne Mitwirkung des Landtages erlassen war und der König nicht einseitig die Verfassung ändern konnte. Diese Vorgänge führten zu einem Rechtszustand, der allzeit unbefriedigend und heftig umstritten war und der erst durch die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919, die neue bayrische Verfassung, und schließlich durch das Konkordat von 1924 sein Ende fand.

§ 2.

Vorgeschichte und Inhalt des Konkordats.

Mit der bei der Errichtung einer päpstlichen Nuntiatur beim Deutschen Reich in Aussicht gestellten Neuregelung des Verhältnisses zwischen dem Reich und der Kirche sind die Verhandlungen über den Abschluß eines Konkordats zwischen Deutschland und dem Vatikan in ein aktives Stadium getreten. Die zur Verhandlung stehenden Dinge sind nicht abstrakte Fragen oder rein innerkirchliche Angelegenheiten des deutschen Katholizismus, sondern greifen mit realer Macht in die Grundlagen des gesamten Staats- und Kulturlebens ein. Der als „erster apostolischer Nuntius bei der deutschen Republik" nach Berlin entsandte Bischof Pacelli hatte am 20. Juni 1920 bei der Überreichung seines Beglaubigungsschreibens erklärt, Zweck seiner Sendung sei, „mit den zuständigen Autoritäten die Beziehungen zwischen Kirche und Staat in Deutschland neu zu regeln, wie es der heutigen Lage und den heutigen Bedürfnissen entspricht." Auf dem Frankfurter Katholikentag im August 1921 bezeichnete er den Abschluß eines Konkordats zwischen Deutschland und der Kurie [13]) als die nächste und wichtigste kirchenpolitische Aufgabe. Parallel mit diesen unverbindlichen Vorbesprechungen mit dem Reiche, die bislang praktische Ergebnisse noch nicht gezeitigt haben, liefen selbständige Unterhandlungen zwischen der Kurie und Bayern, die zum Abschluß eines Sonderkonkordates führten.

Während in manchen Ländern die veränderten Verhältnisse zwischen Staat und Kirche teilweise bereits durch Landesgesetze geregelt worden sind, kam für Bayern entsprechend der geschichtlichen Entwicklung von vornherein nur der Weg des Konkordats in Betracht. Die bayerische Regierung entschloß sich daher, das von König Maximilian mit dem Heiligen Stuhl im Jahre 1817 geschlossene Konkordat durch ein neues zu ersetzen. Maßgebend waren für sie dabei nicht zuletzt auch Prestigegründe:

13) Vergl. S. 45, 46.

die geeignet und bereit sind, den Religionsunterricht in zuverlässiger Weise zu erteilen, 3. die Bevollmächtigung zur Erteilung des Religionsunterrichtes nur durch die Kirche (missio canonica), 4. Teilnahme der kirchlichen Vertreter bei den staatlichen Lehrerprüfungen, 5. Einrichtungen an den Lehrerbildungsanstalten nach den Wünschen der Kirche, 6. Festsetzung des Religionsunterrichts nach Umfang und Inhalt unter Einfluß der Kirche, 7. Bereitstellung von Räumen, Heizung etc. für den Religionsunterricht sogar an weltlichen Schulen, 8. Beanstandungen auch des weltlichen Unterrichts an den Bekenntnisschulen, 9. Überwachung des sittlichen Lebens der Schüler und dahingehende Einwirkung auf die Schulen, 10. die Verpflichtung, Lehrern und Schülern die Möglichkeit zur Erfüllung ihrer religiösen Pflichten zu geben, 11. die Zustimmung der Kirche zur Ernennung von Religionslehrern an höheren Schulen, endlich Rechte der Kirche bezüglich Anstellung der Theologie- und Philosophieprofessoren.

Eine dritte Gruppe (Art. 10—12) legt die finanziellen Leistungen des Staates an die Kirche im einzelnen fest. Der Staat leistet geldliche Zuwendungen an die Kirche, der die völlige finanzielle Selbständigkeit in der Stelleneinrichtung gewährleistet wird, und übernimmt die Verpflichtung zur Dotation der Kirche.

Die vierte Gruppe der Konkordatsbestimmungen (Art. 13—14) stellt die Rechte des Staates zusammen, die dieser im Hinblick auf die Aufwendungen für die Bezüge der Geistlichen etc. erhalten hat. Dem Staate wird hier ein gewisser Einfluß auf die kirchliche Ämterbesetzung eingeräumt.

Art. 15 schließlich behandelt die eventuellen Schwierigkeiten bei der Auslegung und Durchführung („Der heilige Stuhl und der bayerische Staat werden gemeinsam eine verwandtschaftliche Lösung finden"), und Art. 16 handelt von der Ratifikation und dem Inkrafttreten des Konkordats.

2. Kapitel.

§ 3.

Das Verhältnis zur Reichsverfassung.

A. Formelle Rechtsgültigkeit.

Über das Verhältnis des Konkordats zur Reichsverfassung von 1919 ist gleich nach Veröffentlichung des Entwurfs ein lebhafter Streit entstanden.

Zu diesem rechtlich-sachlichen Streit kam dann bald bezw. gleichzeitig und mehr oder weniger sogar damit verbunden der große Kampf der Geister auf kulturpolitischem Boden. Eine gewaltige Welle der Erregung ging durch die Lehrerschaft. Weite protestantische Kreise machten Front gegen das Konkordat. Allgemeine kulturpolitische Erörterungen über die richtige Gestaltung des Verhältisses zwischen Staat und Kirche, Kirche und

Schule füllten die Spalten der Tagespresse, und eine ungeheure Broschürenliteratur befaßte sich mit der Konkordatsfrage vom konfessionellen und kulturellen Gesichtspunkt aus. [17])

Von einer Erörterung all dieser an sich wichtigen Fragen kann im Rahmen dieser Arbeit natürlich nicht die Rede sein. Gegenstand unserer Aufgabe ist vielmehr lediglich die Untersuchung, ob die Bestimmungen des Konkordats mit denen der Weimarer Verfassung im Einklang stehen, bezw. ob und inwieweit sie gegen die Vorschriften der Reichsverfassung verstoßen.

Dabei soll zunächst die formelle Seite geprüft werden: War Bayern nach den Bestimmungen der Reichsverfassung berechtigt, mit dem Heiligen Stuhl ein Konkordat abzuschließen, sei es mit, sei es ohne Zustimmung des Reiches?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es erforderlich, auf die rechtliche Natur der Konkordate kurz einzugehen.

Der Begriff Konkordat war von jeher sehr bestritten und wegen der Rechtsverbindlichkeit der Konkordate ist dieser Streit in völkerrechtlicher Beziehung von großer Bedeutung.

Man hat die Konkordate ihrer Natur nach als Kompromisse zwischen staatlichen und kirchlichen Interessen bezeichnet. Die älteren Konkordate behandeln mehr einzelne Rechts- und Streitfragen, z. B. das Wormser Konkordat die Beilegung des Investiturstreites, die Fürstenkonkordate die reformatio in capito et membris, die neueren Konkordate dagegen suchen das gesamte Verhältnis der Kirche zum Staate zu regeln in allen seinen wechselseitigen Beziehungen.

Drei Gruppen von Theorien über die Rechtsnatur der Konkordate stehen sich gegenüber. [18])

1. Die Privilegientheorie, sich stützend auf die bulla unam sanctam, will die Superiorität der Kirche über den Staat festgestellt haben, und sieht demgemäß die in den Konkordaten enthaltenen Zugeständnisse als stets widerrufliche Gnadenakte (indulta) an. Sie verwirft das staatliche Kirchenhoheitsrecht.

2. Die Legaltheorie sieht die auf Grund von Verhandlungen mit der Kirche zustande gekommenen Konkordate als Staatsgesetze an, die als Landesgesetze veröffentlicht werden. Sie proklamiert die Souveränität des Staates, dem alles innerhalb seines Gebietes untersteht.

3. Die Vertragstheorie nimmt einen vermittelnden Standpunkt ein. Sie vertritt die Lehre der Koordination von Staat und Kirche, die als gleichberechtigte Kontrahenten auftreten. Die Konkordate

---

17) Beachtlich ist die Schrift von D. Traub: Das bayerische Konkordat und was es für Volk und Staat bedeutet (F. Lehmanns Verlag, München).

18) Vergl. Kahl, Kirchenrecht. S. 241 ff.
Sägmüller, Kirchenrecht, § 29.
Friedberg, Kirchenrecht, § 48.
Hinschius, i. Handbuch des öff. Rechts 1883, S. 273.
Hinschius, Kirchenrecht, Berlin 1888.
und die unten S. 18, Anm. 19, Zitierten.

sind danach zweiseitige Verträge, eine Art völkerrechtlicher Verträge zwischen gleichgestellten Mächten, zu deren Änderung beiderseitiges Einverständnis erforderlich ist.

Es erübrigt sich im Rahmen unserer Aufgabe, im einzelnen auf das Für und Wider der Theorien einzugehen.[19]) Die Privilegientheorie sowohl wie die Legaltheorie können sich kaum mehr behaupten und sind als überwunden zu betrachten. Die große Mehrheit der Schriftsteller und Kirchenrechtslehrer sowie auch der Vatikan selbst[20]) steht auf dem Standpunkt der Vertragstheorie, daß nämlich ein Konkordat ein Vertrag zwischen einem Staat und der Kurie ist.

Dafür spricht kirchlicherseits zunächst die Sonderstellung, die das Konkordat im codex iuris canonici von 1917 einnimmt; es hätte sonst folgerichtig unter die Privilegien eingereiht werden müssen. Dafür spricht weiterhin die Tatsache, daß in den amtlichen kirchlichen Verlautbarungen immer nur von „Verträgen" die Rede ist, womit doch zweifellos anerkannt wird, daß sich beim Konkordatsabschluß Staat und Kirche als gleichberechtigte Kontrahenten gegenüberstehen. Damit ist aber sowohl ein Übergewicht der Kirche, als auch eine Vorzugsstellung des Staates ausgeschaltet.

Kirchenrechtlich kann man also den Streit wohl als erledigt betrachten:[21]) Can. 3 cod. iur. can. gibt den päpstlichen Konventionen mit den Staaten den „Vorrang vor den Normen des katholischen Kirchenrechts und erkennt damit ohne weiteres den bindenden Vertragscharakter an."[22]) Aber auch staatsrechtlich kann man die bindende Kraft von Verträgen des Staates mit der Kirche nicht bestreiten. „Die gegenteilige Ansicht bedeutet eine Überspannung des Souveränitätsbegriffes" und steht heute nicht mehr im Einklang mit der t a t s ä c h l i c h e n Sach- und Rechtsauffassung.[22]) So sagt denn auch die Begründung der bayrischen Staatsregierung zum Konkordat: „Das neue Konkordat will in den Schranken der Reichs- und Landesverfassung kirchliche Belange innerhalb des weltlichen Zuständigkeitsgebietes und staatliche Belange innerhalb des kirchlichen Zuständigkeitsgebietes v e r t r a g s m ä ß i g, also durch vertragsmäßige Bindung der Ausübung der beiderseitigen Zuständigkeiten sicherstellen."[23])

---

19) Vergl. Beyer, Über die rechtliche Natur der Konkordate. Marburg 1907.
Küster, Über die rechtliche Natur der Konkordate pp., Leipzig 1907.
Sohm, Kirchenrecht, Leipzig 1892.
Freisen, Verfassungsgeschichte der katholischen Kirche pp., Leipzig und Berlin 1916,
und die Seite 17 Zitierten.

20) bestritten. Nach Kahl (vergl. Sten. Ber. S. 2383 f.) und anderen ist die Privilegientheorie noch heute die offizielle Theorie der römischen Kurie („unde remanent mea privilegia"). Vergl. auch Kahl, Kirchenrecht, S. 243 ff.

21) bestritten. Vergl. vorige Anmerkung.

22) Vergl. Fischer-Breslau i. d. München-Augsburger Abendzeitung Nr. 348/24

23) Beil. 611 S. 15. Vergl. auch Kahl, Kirchenrecht, S. 243: „Im Verhältnis der beiden Kontrahenten ist daher mit der Perfektion des Vertragsabschlusses die volle Rechtswirkung völkerrechtlicher V e r t r ä g e, zwar mit deren Unvollkommenheiten hinsichtlich der Erfüllungsgarantien, aber auch mit einer über die moraliche Gebundenheit weit hinausragenden rechtlich bindenden Kraft eingetreten."

Wenn sich somit das Konkordat als ein Vertrag zwischen Staat und Kirche darstellt, so ist es doch nicht als völkerrechtlicher Staatsvertrag im Sinne des Art. 78 R.V. [24]) anzusehen. Der Papst, die Kurie, ist kein „auswärtiger Staat" und vertritt auch, wiewohl er als Souverän anerkannt ist, keinen Staat; die Kurie hat keine völkerrechtliche Persönlichkeit. „So ist der Vertragsgegner Bayerns weder ein auswärtiger Staat noch überhaupt ein Staat. Mag man die Kurie im Hinblick auf ihre faktische Macht oder ihre Organisation mit einem Staat vergleichen, — das ist ein Gleichnis — vom Standpunkt der Kirchenpolitik aus ist die Kirche im Rechtssinne kein auswärtiger Staat, sondern ein innerstaatlicher Verband. An dieser Tatsache wird auch dadurch nichts geändert, daß dem Papst aus der Zeit her, wo er als Monarch des Kirchenstaates zugleich weltlicher Souverän war, einzelne Rechte eines solchen Souveräns verblieben sind. Mit diesen Resten weltlicher Staatsoberhauptschaft kann man die Staatlichkeit der katholischen Kirche nicht beweisen; denn auch in der Zeit, da der Kirchenstaat noch bestand, wurden die Konkordate doch nicht mit diesem Staat bezw. seinem Monarchen, sondern mit dem Papst als Oberhaupt der Kirche, die schon damals kein Staat war, abgeschlossen." [25]) Man kann deshalb ein Konkordat nur als quasi-völkerrechtlichen Vertrag, oder als einen Vertrag mit analoger Anwendung der Grundsätze des Völkerrechts bezeichnen. [26]) Es ist kein Staatsvertrag, wenngleich das Mantelgesetz diesen Ausdruck gebraucht. Somit ist auch kein Verstoß gegen Art. 78 R.V. gegeben. Nach Abs. 1 des Art. 78 R.V. ist die Pflege der Beziehungen zu den „auswärtigen Staaten" ausschließlich Sache des Reiches. Da aber die Kurie, wie festgestellt, kein auswärtiger Staat im Sinne des Abs. 1 des Art. 78 R.V. ist, so ist Art. 78 Abs. 1 nicht verletzt und ein Verstoß gegen Abs. 2 entfällt damit ohne Weiteres. [27])

Es ist also festzustellen, daß die bayrische Staatsregierung auf Grund der Reichsverfassung berechtigt war, mit dem Heiligen Stuhl ein Konkordat abzuschließen. Von diesem Recht hat sie Gebrauch gemacht. Dessen ungeachtet muß ein derartiger Vertrag selbstverständlich mit den Grundsätzen der Reichsverfassung

---

24) Art. 78 Absatz 1 und 2: Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reichs.

In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs.

25) Anschütz, i. d. Allg. Deutsch. Lehrerztg. Nr. 9 vom 27. II. 25.
Vergl. auch Anschütz, R. V. Art. 78.

26) ebenso Friedberg, Kirchenrecht § 48,
Sägmüller, Kirchenrecht § 29, u. h. M.

27) Vergl. Giese, R. V. zu Art. 78,
Anschütz, R. V. zu Art. 78,
Arndt, R. V. zu Art. 78,
ebenso Abg. Dr. Kahl i. d. 76. Sitzung des Reichstages (Sten. Ber. S. 2381) und Abg. Dr. Schücking (Sten. Ber. S. 2393 f.) u. a. m.,
A. M. Rothenbücher i. Arch. f. öff. R. 1925 S. 330 und in der Münchener allgemeinen Zeitung vom 9. 12. 24.

übereinstimmen, und jede Bestimmung, die im Widerspruch zu ihr steht, ist gemäß Art. 13 R.V. — Reichsrecht bricht Landrecht — ohne weiteres nichtig.

Wenngleich nun die Reichsregierung durch Schreiben des Reichskanzlers Dr. Marx vom 18. März 1924 der bayrischen Staatsregierung gegenüber erklärt hat, daß sie gegen das Konkordat keine Einwendungen auf Grund der Reichsverfassung erhebe, und wenn ferner die nachfolgende Reichsregierung am 17. 6. 25. als Antwort auf die sozialdemokratische Interpellation im Reichstag nochmals erklärt hat, daß sie keinen Verstoß gegen die Reichsverfassung im Konkordat erblicken könne,[28]) so ist damit die Frage, ob das Konkordat tatsächlich die Weimarer Verfassung verletzt, noch lange nicht entschieden und aus der Welt geschafft; denn es besteht doch die Möglichkeit, daß eine spätere Reichsregierung einen anderen Standpunkt vertritt, oder daß bei der praktischen Durchführung des Konkordats etwaige Widersprüche mit der Reichsverfassung erst hervortreten, oder daß eine künftige Reichsregierung, die über die Rechtsgültigkeit des Konkordats oder einzelner Bestimmungen desselben im Zweifel ist, von der Vorschrift des Art. 13 Abs. 2 R.V. Gebrauch macht und auf Grund des Reichsgesetzes vom 8. April 1920 eine Entscheidung des Reichsgerichts herbeiführt. Erst damit würde die Frage endgültig geklärt sein.

Nach der formellen Seite hin erhebt sich gegen das Konkordat noch ein weiterer Einwand, nämlich aus Art. 15 R.V. Danach übt die Reichsregierung die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht. Nun ist gesagt worden,[29]) im Konkordat seien Dinge behandelt, die der Gesetzgebung des Reiches unterstehen, z. B. könne das Reich nach Art. 10 R.V. im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften, für das Schulwesen einschl. des Hochschulwesens etc. Da nun aber über das Schulwesen und die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften im Konkordat gehandelt sei, so habe das Reich von seinem Aufsichtsrecht gemäß Art. 15 R.V. Gebrauch zu machen und sich mit dem bayrischen Konkordat zu befassen; denn das Aufsichtsrecht des Reiches beziehe sich auch auf die Angelegenheiten, in denen dem Reich nur das Recht der sogenannten Grundsatzgesetzgebung zustehe.

Dazu ist folgendes zu sagen: Allerdings ist zutreffend, daß sich die Reichsaufsicht (Art. 15 R.V.) auf alle der Gesetzgebungskompetenz des Reiches unterstellten Angelegenheiten erstreckt, auf alle, ohne Unterschied, ob sie schon reichrechtlich geregelt sind oder nicht. Daß also die sogenannte Grundsatzgesetzgebung da mit einbegriffen ist, ist zweifellos.[30])

---

28) Staatssekretär Zweigert i. d. 76. Sitzg. d. Reichstags (1925) Sten. Ber. Seite 2375 ff.

29) Abg. Dr. Högner i. Verfassungsausschuß, Beil. 674 S. 3 u. a. m.

30) Ebenso Anschütz, R.V. zu Art. 15,1.

Trotzdem liegt hier kein Verstoß gegen die Reichsverfassung vor; denn durch das oben erwähnte Schreiben an die bayrische Staatsregierung, die das Konkordat der Reichsregierung vorgelegt hatte, hat der damalige Reichskanzler Marx namens der Reichsregierung erklärt, daß gegen das Konkordat keine Einwendungen auf Grund der Reichsverfassung erhoben würden.

Mag nun — es kann durchaus dahingestellt bleiben — der Reichskanzler durch diese Erklärung „namens der Reichsregierung" seine Rechte überschritten haben, da, wie behauptet worden ist,[31]) die Reichsregierung als solche bezw. sämtliche Reichsminister nicht mit dem Konkordat befaßt gewesen seien, so ist das jedenfalls doch der bayrischen Staatsregierung gegenüber vollkommen bedeutungslos; denn es würde sich in dem Falle doch nur um eine interne, geschäftsordnungswidrige Befugnisüberschreitung seitens des Reichskanzlers handeln, ohne Rechtswirkung gegenüber Bayern. Der bayrischen Staatsregierung gegenüber — das ist das Entscheidende — hat sich die Reichsregierung mit dem Konkordat beschäftigt, und sie hat auch dem päpstlichen Nuntius genau dieselbe Auskunft erteilt, daß nämlich vom Standpunkt des Reichsrechts gegen das Konkordat keine Einwendungen zu erheben seien.[32]) Ob dabei das Befragen der Reichsregierung nur ein Akt der Höflichkeit war oder sein sollte,[33]) ist ebenfalls ohne Bedeutung; denn die Reichsregierung hat sich mit der Angelegenheit befaßt und damit wäre an sich der Vorschrift des Art. 15 R.V. Genüge getan.

Eine Anwendung dieser Verfassungsbestimmung kommt aber hier gar nicht in Betracht; selbst wenn die Reichsregierung nicht befragt worden wäre, könnte von einer Verletzung der Reichsverfassung keine Rede sein. Wenn, wie wir festgestellt haben, die Reichsverfassung gerade hinsichtlich der Pflege der Beziehungen der Länder zum Heiligen Stuhl nach Art. 78 Abs. 1 und 2 R. V. eine Ausnahme von der Reichsaufsicht zu Gunsten der Länder gemacht hat, so kann allein deshalb schon Art. 15 R. V. hier nicht Platz greifen. Ein rechtsnotwendiger Akt war die Befragung und Erklärung der Reichsregierung also nicht.[34])

Unangetastet bleibt allerdings, wie schon erwähnt, sowohl durch Art. 78 als auch durch Art. 15 R.V. der Grundsatz des Art. 13: Reichsrecht bricht Landrecht. Das Konkordat muß in allen Punkten mit der Reichsverfassung im Einklang stehen, d. h. materiell gültig sein. Hinsichtlich mehrerer Bestimmungen des Konkordats kann das zweifelhaft erscheinen und bedarf daher eingehender Prüfung.

Nun ist zur Behebung einiger Hauptzweifel dem Mantelgesetz auf Grund der parlamentarischen Kämpfe eine „Regierungser-

---

31) Abg. Dr. Högner Beil. 674 S. 3/4;
demgegenüber formelle Richtigstellung durch Staatssekretär Zweigert in der 76. Sitzung des Reichstages, 1925 (Sten. Ber. S. 2399 f.).

32) Vergl. Beil. 674 S. 3.

33) Vergl. Beil. 674 S. 3/4.

34) Ebenso Min.-Präs. Held i. Verf. Aussch. Beil. 674 S. 4,
Abg. Dr. Kahl 76. Sitzg. 1925 (Sten. Ber. S. 2381) u. a. m.

klärung über den Vollzug des Gesetzes zu den Verträgen mit den drei christlichen Kirchen in Bayern“ [35]) angefügt worden, deren Schlußnote lautet: „Gleichzeitig mit der Zustimmung zum Entwurf eines Gesetzes zum neuen Konkordat und zu den Verträgen mit den evangelischen Kirchen hat der Landtag beschlossen: 1. Der Landtag billigt die Regierungserklärung über den Vollzug des Gesetzes zu den Verträgen mit den drei christlichen Kirchen in Bayern und tritt ihr bei. 2. Diese Erklärung wird dem Mantelgesetz als Anlage beigegeben und zugleich mit dem Mantelgesetz im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht.“

Dennoch entbehrt sie der gesetzlichen Kraft. Sie steht außerhalb des im Mantelgesetz als Gesetz beschlossenen Textes, ist also keine authentische Interpretation, die nach Art. 74 der bayrischen Verfassung nur im Wege der Gesetzgebung zustandekommen kann. „Als Interpretation ist sie deshalb für die Zukunft nicht bindend, sie gibt nur die Auffassug der jetzigen Regierung wieder, eine spätere braucht daran nicht gebunden zu sein.“ [36]) Zudem entbehrt sie selbstverständlich jeder Wirkung gegenüber der anderen Vertragspartei. Abgesehen aber von diesen Erwägungen kann man ohnehin aus einer Erklärung der bayrischen Staatsregierung, daß diese oder jene Bestimmung der Reichsverfassung durch das Konkordat unberührt bleibt, nicht ohne weiteres folgern, daß tatsächlich kein Widerspruch bestehe. Eine Interpretationserklärung nur eines Vertragsteiles kann keinesfalls tatsächlich vorhandene Gegensätze, die sich zudem vielleicht erst in Zukunft als solche erweisen werden, aus der Welt schaffen oder über sie hinwegtäuschen. Bei einer Diskrepanz zwischen Reichsverfassung und einer Bestimmung des Konkordats ist diese letztere vielmehr ohne weiteres nichtig. Immerhin aber wird man die vorliegende Regierungserklärung nicht als absolut bedeutungslos und überflüssig halten können, da sie doch jedenfalls „die Rechtsauffassung der derzeitigen bayrischen Staatsregierung kundtut und ihren Willen zum Ausdruck bringt, im Einklang mit der Verfassung des Reiches zu bleiben. Sie stellt die Rechtsauffassung zur Zeit der Rechtsquelle dar und man wird deshalb auch später immer wieder darauf zurückgreifen.“ [37]) Aber rechtlich gebunden ist eine zukünftige Regierung dadurch nicht, — allenfalls nur moralisch.

B. Materielle Rechtsgültigkeit.

I. Die Schulfrage.

Für die Prüfung der Frage eines materiellen Widerspruchs zwischen Konkordat und Reichsverfassung kommen besonders die Art. 4, 5, 6 und 8 des Konkordats in Betracht, die Bestimmungen über die Schule und damit zusammenhängende Fragen. Sie be-

---

35) Vergl. S. 15, Anm. 16.

36) Ebenso Abg. Dr. Kahl Sten. Ber. S. 2384; Abg. Dr. Schücking Sten. Ber. S. 2394; Rothenbücher in der Münchener Allgemeinen Zeitung vom 9. 12. 24. und im Archiv für öffentl. Recht 1925, S. 324 ff., u. a. m.

37) Abg. Dr. Kahl, 76. Sitzung 1925, Sten. Ber. S. 2384.

ziehen sich auf das gesamte Unterrichts- und Erziehungswesen und die dazu gehörigen Anstalten, von der Universität herab bis zur Volksschule.

Bevor auf die einzelnen Fragen eingegangen wird und die vielen Berührungspunkte zwischen Konkordat und Reichsverfassung auf ihre Rechtsgültigkeit im Rahmen des Reichsrechts untersucht werden, erscheint es erforderlich, den ganzen Fragenkomplex des 3. und 4. Abschnittes des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung nach großen Gesichtspunkten zu beleuchten; denn es kann ja keine Rede davon sein, Artikel gegen Artikel zu stellen und Widersprüche im Wortlaut aufzudecken. Nein, — wohl ist der Wortlaut der Gesetze für ihre Auslegung von großer Bedeutung, aber im letzten Grunde entscheidend ist doch der Sinn der Bestimmungen und der Geist, der ihnen zu Grunde liegt, die großen Gedanken, Grundsätze und Richtlinien, aus denen sie sich geformt haben und aus denen ihre endgültige Fassung herausgewachsen ist. Bei einem staatsrechtlich und staatspolitisch so bedeutungsvollen Werk wie der deutschen Reichsverfassung ist die Entstehungsgeschichte nicht zu entbehren, wenn man in ihren Geist und ihr Wollen eindringen und den Sinn ihrer Bestimmungen ergründen will.[38]) Man muß sich dabei immer vor Augen halten, daß die Reichsverfassung durch ein Kompromiß zwischen Sozialdemokratie, Demokratie und Zentrum zustande gekommen ist. In diesem Kompromiß suchte jede der drei großen Parteirichtungen einen Teil ihres Programms zu verwirklichen. Das Zentrum suchte, soweit es irgend erreichbar war, die christliche (katholische) Religion in Kirche und Schule sicherzustellen; es fand dabei die Unterstützung der Deutschnationalen, während die Sozialdemokratie hier als Koalitionspartei hemmend wirkte. Andererseits war in Bezug auf die Wirtschaftspolitik das Zentrum mit der Demokratie das retardierende Moment und die Sozialdemokratie die treibende Kraft. „Wenn man weiß, von welcher Partei aus ein Satz in die Reichsverfassung hineingebracht worden ist, dann weiß man meist auch, was damit gemeint ist. Es kommt nicht an auf den Wortlaut, sondern auf den Geist der deutschen Reichsverfassung!“ [39])

Von dem Inhalt des Konkordats werden naturgemäß am meisten berührt der dritte und vierte Abschnitt des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung: „Religion und Religionsgesellschaften“ und „Bildung und Schule“. Dieser ganze Komplex kultureller Fragen ist in der Reichsverfassung keineswegs gelöst; der Schwerpunkt liegt hier immer wieder bei dem „Vorbehalt des Gesetzes“: Es sind im wesentlichen nur Grundsätze aufgestellt worden, die entweder durch Ausnahmen eingeschränkt werden, oder die erst durch die Gesetzgebung verwirklicht und in die Praxis übersetzt werden sollen. Hier zeigt sich mit ganzer Deutlichkeit der Kompromißcharakter der Reichsverfassung. Die verfassunggebende deutsche Nationalversammlung brachte es nicht

38) Vergl. Bredt, Geist der deutschen Reichsverfassung, S. 74 f., 77.
39) Bredt, a. a. O. S. 77, 74, 310.

fertig, die großen Fragen von Kirche und Schule zu lösen, sie mußte sich im wesentlichen mit der Aufstellung eines Programms begnügen, um nicht das ganze Werk zum Scheitern zu bringen. Die Sozialdemokratie hatte ihr festes Schulprogramm und wollte es verwirklichen. Da aber trat ihr das Zentrum gegenüber mit ganz entgegengesetzten Grundsätzen. Zwei Weltanschauungen standen sich gegenüber, die unvereinbar miteinander waren. Man mußte einen Ausweg finden, und der bestand darin, die christliche und die sozialdemokratische Weltanschauung gleichberechtigt nebeneinander zu stellen — „als letzte Konsequenz des Toleranzgedankens." — „Der Kampf der Weltanschauungen aber ist damit verewigt und nicht begraben!" [40])

Betrachten wir nun im einzelnen die Berührungspunkte zwischen Konkordat und Reichsverfassung hinsichtlich der Schulfrage.

a. Universitäten und höhere Schulen.

Von den Universitäten und höheren Schulen handelt Art. 3 und 4 des Konkordats. Professoren und Dozenten an theologischen Fakultäten und philosophisch-theologischen Hochschulen, sowie auch die Religionslehrer an höheren Lehranstalten werden vom Staate erst ernannt und zugelassen, wenn der Diözesanbischof einverstanden ist. Sollte ein theologischer Universitätsprofessor oder Lehrer an einer höheren Lehranstalt vom Bischof wegen seiner Lehre oder wegen seines sittlichen Verhaltens beanstandet werden, „so wird die Staatsregierung unbeschadet seiner staatsdienerlichen Rechte alsbald auf andere Weise für einen entsprechenden Ersatz sorgen." Diese religiöse Bindung wird auch auf die sogen. Weltanschauungsprofessoren für Philosophie und Geschichte ausgedehnt. Das Konkordat bestimmt in Art. 4 § 2, daß an den philosophischen Fakultäten der beiden Universitäten München und Würzburg „wenigstens" je ein Professor der Philosophie und der Geschichte angestellt werden soll, gegen den hinsichtlich seines katholisch-christlichen Standpunktes keine Erinnerungen zu erheben sind. „Diese Bestimmung", sagt Anschütz, [41]) „legt eine von alters her bestehende tatsächliche Praxis staatsrechtlich derart fest, daß das, was bisher ohne rechtliche Verpflichtung im freien Belieben der Staatsregierung stand, nunmehr zu einer rechtlichen Pflicht geworden ist. Hier hat der Staat sich eine Bindung aufgeladen, zu der er keineswegs genötigt war. Es ist ein großer Unterschied, ob die staatliche Unterrichtsverwaltung übungsgemäß, aber freiwillig, gewisse Rücksichten nimmt, oder ob sie zu dieser Rücksichtnahme gesetzlich verpflichtet ist. Der Bischof hat durch diese Bestimmung ein Vetorecht erhalten, das stark in die geistige Freiheit und akademische Lehrfreiheit eingreift. Diese Bestimmungen, soweit sie sich auf die Religionslehre beziehen, bilden zwar eine Einschränkung, die mit dem Grundsatz des Art. 142 R.V. — die

40) Bredt, a. a. O. S. 280 und 252.

41) Allg. Deutsche Lehrer-Zeitung Nr. 9 vom 27. 2. 1925.

Wissenschaft und ihre Lehre sind frei — nicht im Einklang stehen, sie werden jedoch gedeckt durch Art. 149 Abs. 1 der R.V., wonach der Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft zu erteilen ist." Nach Zorn[42]) „widersprechen die Bestimmungen über das Einspruchsrecht der Kirche bei Besetzungen von Professuren zweifellos der Lehrfreiheit."

Die Reichsverfassung stellt allerdings den Grundsatz der Lehrfreiheit auf. Art. 142 R.V. sagt: Die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Aber was heißt denn das? Damit ist nicht etwa jeder Eingriff des Gesetzgebers auf diesem Gebiet als ausgeschlossen zu betrachten; die Bestimmung bedeutet lediglich, „daß die Verwaltungsorgane nicht ohne gesetzliche Grundlage in die forschende und lehrende Wissenschaft eingreifen dürfen, bedeutet aber nicht, daß es auch dem Gesetzgeber verwehrt ist, solche Eingriffe vorzunehmen oder zuzulassen."[43]) Eine solche gesetzliche, also zulässige Einschränkung des in Art. 142 R.V. aufgestellten Grundsatzes ist hier durch die Landesgesetzgebung im Rahmen ihrer Zuständigkeit erfolgt. Vom Rechtsstandpunkt aus ist dagegen nichts einzuwenden. Von einem Verstoß gegen die Reichsverfassung kann nicht die Rede sein. Mit dem Grundsatz des Art. 142 R.V. steht die einschränkende Konkordatsbestimmung allerdings nicht im Einklang; dafür ist es eben eine Einschränkung, aber jedenfalls eine nach dem Sinn der Verfassungsbestimmung zulässige und deshalb mit der Reichsverfassung nicht im Widerspruch stehende Einschränkung.

Überdies werden diese Bestimmungen, soweit sie sich auf die Religionslehre beziehen, — darin ist Anschütz beizutreten — gedeckt durch Art. 149 Abs. 1 R.V., wonach der Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgemeinschaft zu erteilen ist. Im einzelnen ist darauf später noch zurückzukommen.

b) Die Volksschule.

1. Konfessionsschule.

Die stärksten Rechte der Kirche nach dem Konkordat liegen auf dem Gebiete des Volksschulwesens. Gehandelt hat es sich für die Kirche um dreierlei: 1. um die Sicherstellung des konfessionellen Charakters der Schule, 2. um die Sicherung kirchlichen Einflusses auf die Ausbildung und Anstellung der Lehrer, 3. um die Zurückgewinnung eines gewissen Teiles der Schulaufsicht. In allen drei Punkten hat die Kirche weitgehende Zugeständnisse durchgesetzt.

Zunächst bestimmt Art. 6 des Konkordats über die Volksschule: In allen Gemeinden müssen auf Antrag der Eltern oder

---

42) Deutsche Jur.-Zeitg. 1925, S. 293.
ebenso Schücking, 76. Sitzung 1925, Sten. Ber. S. 2392 u. a. m.

43) Anschütz, Reichsverfassung zu Art. 142.

sonstigen Erziehungsberechtigten katholische Volksschulen errichtet werden, wenn bei einer entsprechenden Schülerzahl ein geordneter Schulbetrieb — selbst in der Form einer ungeteilten Schule — ermöglicht ist. Das Konkordat steht also gleich dem Codex iuris canonici Pius' X. grundsätzlich auf dem Standpunkt der Konfessionsschule. Die Simultanschule wird im cod. iur. can. ebenso wie die weltliche Schule mit aller Deutlichkeit abgelehnt;[44]) die Kirche muß sich zwar mit dem Bestehen derartiger Schulen und mit ihrer Sicherstellung in der deutschen Reichsverfassung abfinden, aber sie verbietet ganz einfach den katholischen Kindern, solche Schulen zu besuchen; ausnahmsweise nur wird der Besuch derartiger Schulen gestattet.[45]) Bei den Verhandlungen über das Konkordat hat nun die Kirche diese ihre grundsätzliche Forderung, die Sicherstellung der Konfessionsschule im Rahmen des deutschen Reichsrechtes durchzusetzen versucht. Aus der Reichsverfassung wurde für die Kirche herausgeholt, was nur herauszuholen war. Ein willkommener Stützpunkt war der Art. 146 Abs. 2 R.V. Danach ist die Konfessionsschule zugelassen auf Grund einer von den Erziehungsberechtigten selbst zu treffenden Entscheidung. Art. 146 Abs. 2 sagt: „Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb, auch im Sinne des Abs. 1, nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes." Es handelt sich also um eine Ausnahme! (: . . . sind „i n d e s" . .) Die Regel ist nach dem Grundgedanken der Reichsverfassung die Simultanschule, in der Kinder aller Bekenntnisse und Weltanschauungen unterrichtet werden, und bei denen die Lehrer ohne Rücksicht auf ihr Bekenntnis angestellt werden. Wenn genügend Erziehungsberechtigte einer bestimmten Richtung vorhanden sind, kann auf deren Antrag die Regel durchbrochen werden, gemäß § 146 Abs. 2 R.V. Den Grundsatz, daß der Staat für die Religion in der Schule zu sorgen habe, diesen Grundsatz, den die sog. „christlichen Staaten" (vergl. alte preuß. Verfassung Art. 24) vertreten, hat die Reichsverfassung fallen gelassen.[46]) Der Staat stellt jetzt sowohl die christliche als auch die sozialdemokratische Weltanschauung unter seinen Schutz. Das ist das Ergebnis des harten Kampfes zweier Weltanschauungen, der christlichen und der sozialdemokratischen, in der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung: Das S c h u l k o m p r o m i ß ! Der Staat läßt jetzt allen Richtungen großen Spielraum. Zu entscheiden haben nun die Eltern, die

---

44) Vergl. Bredt, a. a. O. S. 66.

45) Vergl. Can. 1374: Pueri catholici scholas acatholicas, neutras, mixtas, quae nempe etiam acatholicis patent, ne frequentent. Solius autem Ordinarii loci est decernere, ad normam instructionum Sedis Apostolicae, in quibus rerum adiunctis et quibus adhibitis cautelis, ut periculum perversionis vitetur, tolerari possit, ut eae scholae celebrentur.

46) Vergl. Bredt, Aufsatz, Die Schulfrage, Nachrichtendienst der Telegraphen-Union, März 1926.

Erziehungsberechtigten, ob eine Schule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung errichtet wird.[47]) Grundsätzlich ist also religiösen Minderheiten das Recht auf Errichtung einer Volksschule ihres Bekenntnisses eingeräumt, aber unter der einschränkenden Bestimmung, „soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb nicht beeinträchtigt wird." Art. 6 des Konkordats wiederholt nun anscheinend den Art. 146 Abs. 2 R.V., jedoch mit der bemerkenswerten Abweichung, daß das Erfordernis der Konfessionsschule, der „geordnete Schulbetrieb", auch dann gegeben sein soll, wenn die Konfessionsschule nur als „ungeteilte Schule" (d. i. eine solche, die sich wegen zu geringer Schülerzahl, oder weil an ihr nur ein Lehrer unterrichtet, nicht in Klassen teilen läßt) errichtet werden kann. Was ein geordneter Schulbetrieb ist, sagt die Reichsverfassung nicht, sondern sie begnügt sich mit dem Vorbehalt des Gesetzes: Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes. Eine endgültige Regelung zu treffen, war der Nationalversammlung auf Grund der diametral entgegengesetzten Weltanschauungen nicht möglich, erschien überdies auch im Rahmen der Reichsverfassung nicht zweckmäßig; man war froh, im Schulkompromiß der Reichsverfassung wenigstens die großen Richtlinien für die kommende Gesetzgebung aufgestellt zu haben. Das durch Art. 146 Abs. 2 R.V. vorgesehene Gesetz ist nun aber bis heute noch nicht ergangen. Im Jahre 1923 legte die Regierung einen Entwurf vor, der auch beraten, aber nicht verabschiedet wurde.[48]) Ein zweiter im Jahre 1925 während der Amtszeit des Reichsinnenministers Schiele[49]) abgefaßter und bekanntgewordener Referentenentwurf, der stark zu Gunsten der Konfessionsschule eingestellt war, kam gar nicht zur Vorlage. Er wurde in der Öffentlichkeit heftig bekämpft und bald nach der Regierungsumbildung[50]) vom Reichsinnenministerium zurückgezogen bezw. gar nicht zur Vorlage gebracht. Im siebten Jahre nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung ist also die Frage des Zustandekommens eines Reichsschulgesetzes immer noch nicht gelöst![51]) Es gilt demnach bis auf Weiteres noch die Bestimmung

---

47) Über die danach möglichen Schularten s. Bredt, a. a. O. S. 312 f.

48) Nach Lage der Sache ist es durchaus begreiflich, daß nunmehr seitens der Parteien die Initiative ergriffen wurde. Ein von dem Abg. Dr. Bredt (Wirtschaftspartei) verfaßter Entwurf fand die grundsätzliche Zustimmung der Deutschnationalen, der Bayerischen und der Deutschen Volkspartei. Im Zentrum vertrat man nur den Standpunkt, daß das Reichsschulgesetz jedenfalls von der Regierung eingebracht werden müsse. Der Entwurf schwebt jedoch noch und man wird möglicherweise doch noch auf ihn zurückgreifen.

49) deutschnational.

50) Die Deutschnationalen traten auf Grund der Locarno-Politik aus der Reichsregierung aus.

51) Neuerdings gehen Nachrichten durch die Presse, daß ein neuer Reichsschulgesetzentwurf in Kürze vor den Reichstag gelangen soll. Der Entwurf sieht nur die Grundsatzgesetzgebung für das Reich vor; die Länder sollen innerhalb dieses Rahmens ihre Schulfragen nach ihren Bedürfnissen regeln. Simultane, konfessionelle und weltliche Schulen sollen gleichberechtigt nebeneinandergestellt werden. Die Bestimmung des Schiele'schen Entwurfs, daß in der Konfessionsschule der gesamte Unterricht im Geiste des Bekenntnisses erteilt werden soll, ist nicht übernommen worden. Im Einzelnen sich mit dem Entwurf näher zu befassen erübrigt sich, da er voraussichtlich im Reichstag heftige Kämpfe hervorrufen und seine jetzige Gestalt nicht behalten wird. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Dinge weiter entwickeln.

des Art. 174 R.V., wonach es bis zum Erlaß des in Art. 146 Abs. 2 vorgesehenen Reichsgesetzes „bei der bestehenden Rechtslage" verbleibt, d. h. zunächst, daß die einschlägigen Landesgesetze bis zum Erlaß dieses Reichsgesetzes bestehen bleiben sollen. Damit hätte aber die Reichsverfassung eine Selbstverständlichkeit ausgesprochen, „denn da Art. 146 Abs. 2 unstreitig einen bloßen Programmsatz darstellt, vermag er ohnehin entgegenstehende Normen des alten Rechts nicht außer Kraft zu setzen und die einstweilige Aufrechterhaltung der bestehenden Rechtslage wäre ohnedies gesichert gewesen." [52]) Deshalb ist Satz 1 des Art. 174 R.V. so auszulegen, „daß er die bestehende Rechtslage nicht nur festhalten, sondern auch ihre Änderung durch Landesgesetz verbieten will. Der bevorstehenden reichsgesetzlichen Regelung soll seitens der Landesgesetzgebung nicht vorgegriffen werden." [53]) Wenn es trotzdem getan wird — und Bayern hat es hier durch die landesgesetzliche Festlegung des Begriffes „geordneter Schulbetrieb" zweifellos getan, — so ist das nach dem Sinn des Art. 146 Abs. 2 und 174 R.V. ein unzulässiges V o r g r e i f e n gegenüber der Gesetzgebung des Reiches. [54]) Wenn nun gar das Vorgehen der bayrischen Staatsregierung damit begründet wird, daß fast alle Länder diese Materie geregelt hätten, [55]) so sind eben alle diese Landesgesetze als reichsverfassungswidrig zu bezeichnen. Die Länder haben in dieser Materie nach dem Wortlaut und dem Sinn des Art. 174 der Reichsverfassung keine Kompetenz. Auf Art. 12 R.V. können sie sich in d i e s e m Falle nicht stützen.

Bejaht man aber mit Kahl die Zulässigkeit der landesgesetzlichen Regelung dieser Materie, so ist allerdings in der Konkordatsbestimmung über den geordneten Schulbetrieb z u r Z e i t noch kein Verstoß gegen die Reichsverfassung zu erblicken, wohl aber ist i n Z u k u n f t das Hervortreten eines Widerspruchs mit der Reichsverfassung für m ö g l i c h zu halten, nämlich dann, wenn das kommende Reichsschulgesetz den Begriff des geordneten Schulbetriebes in anderer Weise festlegt als das Konkordat, das in Art. 6 für Bayern endgültig bestimmen will, daß auch die ungeteilte Schule in jedem Falle dem geordneten Schulbetrieb

---

52) Anschütz R.V. zu Art. 174.

53) Vergl. Anm. 54. Ebenso bemerkenswerter Weise auch Marx (Reichskanzler z. Zt. des Konkordatsabschlusses, vergl. S. 20) im kirchl. Handbuch für das katholische Deutschland, 1922/23 S. 64: „Nach Art. 174 muß es bis zum Erlaß dieses Reichsgesetzes bei der bestehenden Rechtslage in den Ländern sein Bewenden haben. Die Länder sind also überhaupt nicht mehr in der Lage, eine Änderung des am 14. 8. 1919, dem Tage der Verkündigung der R.V., auf dem Schulgebiet geltenden Rechtszustandes vorzunehmen bis das Reichsgesetz erlassen ist." And. Meinung Abg. Dr. Kahl, 76. Stzg. 1925 Sten. Ber. S. 2383f. u.a.m,

54) Anschütz R.V. 3. und 4. Auflage, Art. 146,5.
Rothenbücher, Arch. für öffentl. Recht 1925, S. 333.
Anschütz, Allg. Deutsche Lehrerzeitung, 1925, Nr. 9, S. 185 u. a. m.

55) Abg. Dr. Kahl, Sten. Ber. S. 2383/4. — Aus praktischen Gesichtspunkten heraus könnte man Kahl wohl zustimmen, wenn er sagt, daß gegen die landesgesetzliche Regelung dieser Materie nichts einzuwenden sei, da ja kein Sterblicher wissen könne, ob er etwa vor dem Rande des Grabes noch das Zustandekommen eines Reichsschulgesetzes erleben wird.

entspreche.[56]) Dann würde nach dem Grundsatz „Reichsrecht bricht Landrecht" die Konkordatsbestimmung ohne Weiteres nichtig sein und Bayern sähe sich seinem Vertragsgegner gegenüber in eine außerordentlich kritische Lage versetzt.

2. Ausbildung und Anstellung der Lehrer.

Daraus, daß das Konkordat die Konfessionsschule als Regel festlegt, zieht es in Art. 5 die weitere Folgerung, daß die Ausbildung der Lehrer, die an katholischen Volksschulen angestellt werden wollen, vom Staate so geregelt wird, daß sie im Geiste des katholischen Glaubens „wie es dem Charakter dieser Schulen entspricht", erfolgt. — Ferner: Der Unterricht und die Erziehung der Kinder an den katholischen Volksschulen wird nur solchen Lehrkräften anvertraut, die geeignet und bereit sind, in verlässiger Weise in der katholischen Religionslehre zu unterrichten und im Geiste des katholischen Glaubens zu erziehen. Diese und die weiteren Bestimmungen des Art. 5 des Konkordats entsprechen den Grundsätzen des cod. iur. can. Pius' X.[57]) Die Erteilung des Religionsunterricht setzt die missio canonica durch den Diözesanbischof voraus.

Es ist nun behauptet worden,[58]) diese Vertragsbestimmung verstoße gegen Art. 135 R.V., der allen Bewohnern des Reiches volle Glaubens- und Gewissensfreiheit verbürge, ferner gegen Art. 136 Abs. 2, wonach die Zulassung zu den öffentlichen Ämtern unabhängig ist von dem religiösen Bekenntnis und gegen Art. 149 Abs. 2 R.V., der die Erteilung des Religionsunterrichts der Willenserklärung des einzelnen Lehrers überläßt; schließlich sei die Reichsverfassung insofern verletzt, als nach Art. 143 Abs. 2 die Lehrerbildung nach den für die höhere Bildung geltenden Grundsätzen für das Reich einheitlich geregelt werden soll.

Dazu ist folgendes zu sagen: Zweifellos ist dem Lehrer wie jedem anderen Staatsbürger durch die Reichsverfassung Freiheit in Bezug auf seine religiöse Stellung zugesichert; und ebenso wie kein Erziehungsberechtigter gezwungen werden kann, sein Kind am Religionsunterricht teilnehmen zu lassen, kann auch kein Lehrer zur Erteilung von Religionsunterricht gezwungen werden. Aber dieser Freiheit in religiösen Dingen steht grundsätzlich die Zulassung der Konfessionsschule, die begrifflich die Anerkennung der Konfession durch den Lehrer in sich schließt, gegenüber! Die zugesicherte absolute Freiheit hinsichtlich der religiösen Einstellung kann sich also logischerweise nur

---

56) So auch Kahl, Sten. Ber. 2383/4. — Vergl. auch Abg. Dr. Lent, Beil. 674 Seite 137.

57) Vergl. z. B. can. 1381 § 1—3: —— § 1: Religiosa, iuventutis institutio in scholis quibuslibet auctoritati inspectioni Ecclesiae supiicitur. — § 2: Ordinariis locorum ius et officium est vigilandi, ne in quibusvis scholis sui territorii quidquam contra fidem vel bonos mores tradatur aut fiat. — § 3: Eisdem similiter ius est approbandi religionis magistros et libros; itemque, religionis morumque causa, exigendi ut tum magistri tum libri removeantur.

58) Abg. Dr. Högner, Beil. 674 S. 18 ff. — Abg. Sänger, Sten. Ber. S. 2371 f. — Abg. Dr. Sckücking, Sten. Ber. S. 2392 ff. u. a. m. — Vergl. auch Abg. Dr. Lent, Beil. 674 S. 135 ff.

auf die Simultanschule beziehen, denn aus der Zulassung der Konfessionsschule ergibt sich für die Lehrer an dieser Schulart notwendigerweise auch die konfessionelle Stellung. [59]) Wenn Art. 146 Abs. 2 R.V. die Bekenntnisschule vorsieht, so sieht er damit zugleich die Berücksichtigung des religiösen Bekenntnisses bei den Lehrern vor. Nur das Maß der Berücksichtigung bleibt offen. Der Lehrer braucht keine Anstellung an einer Konfessionsschule anzunehmen; tut er dies aber, so verzichtet er freiwillig auf die durch die Reichsverfassung zugesicherte Freiheit und bindet sich — wie jeder Geistliche — freiwillig an die Konfession. Ebenso wie in einer nach Art. 146 Abs. 2 R.V. errichteten Bekenntnisschule selbstverständlich jedes Kind am Religionsunterricht teilnehmen muß, ebenso muß natürlich auch der Lehrer an einer solchen Schule zur Erteilung des Religionsunterrichts bereit sein. Anderenfalls ist er eben für diese Schulart nicht zur Anstellung geeignet. Das ist der klare Sinn und Wille der Reichsverfassung. Es lassen sich deshalb gegen die angeführte Vertragsbestimmung auf Grund des Art. 149 Abs. 2 R.V. keine Bedenken erheben. [60]) Wenn Rothenbücher [60]) sagt: „Es ist völlig unzulässig, einem Kandidaten die Anstellung deshalb zu verweigern, weil er keinen Religionsunterricht geben will, oder gar aus dem Amte zu entfernen, weil er den Religionsuntericht niederlegt", so ist das nicht richtig: Es handelt sich ja doch um die Anstellung an einer Konfessionsschule! Durch Niederlegung der Stelle an einer solchen Schule kann der Lehrer jederzeit die verfassungsmäßige Freiheit wieder erlangen. Die Reichsverfassung gewährleistet dem Lehrer bloß das Recht einer Willensäußerung hinsichtlich der Erteilung des Religionsunterrichts und sichert ihm dadurch Schutz gegen dienstaufsichtsrechtliche Behandlung zu. Sie garantiert ihm aber n i c h t die Verwendung an einer bestimmten Schulform. Wenn ein Lehrer mit den Grundsätzen der Kirche nicht übereinstimmt, dann muß er eben auf die Anstellung verzichten, die sich auf diesen Punkt bezieht. Wenn dann in Bayern tatsächlich keine Stelle für ihn zu finden ist, weil es nur konfessionelle Schulen gibt, so ist das eben der Wille der bayrischen Staatsbürger, das staatsbürgerliche Selbstbestimmungsrecht, das den Grundsätzen der Reichsverfassung durchaus entspricht. [61]) Von einer Beschränkung der durch die Reichsverfassung gewährleisteten Glaubens- und Gewissensfreiheit kann daher gar keine Rede sein. Eine Verletzung des Art. 149 Abs. 2 und 136 Abs. 2 R.V. ist nicht zu erkennen. Im Gegenteil: Die Vorschriften des

---

59) Ebenso Bredt, a. a. O. S. 315. — Zorn, Münch. Neueste Nachr. v. 21.12.24. (Nr. 348) u. a. m.; — vergl. auch Abg. Dr. Lent, Beil. 674 S. 136.

60) And. Meinung: Rothenbücher, Münch. Allgem. Ztg. vom 9. 12. 24. — Piloty, Bayr. Lehrerzeitg. vom 12. 12. 24. — Abg. Dr. Schücking, Sten. Ber. S. 2393. — Dyroff, Münch. Neueste Nachr. vom 12. 12. 24. — Was den Wortlaut angeht auch Abg. Dr. Lent, Beil. 674 S. 135: „. . . . . Art. 5 § 1 des Konkordats, der sich dem Wortlaut nach mit Art. 149 der R.V. nicht verträgt . . . . " Andererseits a. a. O. S. 136: „. . . . § 1 dieser Bestimmung (Art. 5) würde unantastbar sein, wenn er lediglich einen Programmsatz darstellen würde. Denn er zieht lediglich die Konsequenzen aus dem Wesen der Konfessionsschule. Ich kann hier auch keine Einschränkung der Gewissensfreiheit des Lehrers erblicken . . . ."

61) Ebenso Abg. Dr. Bredt, Sten. Ber. S. 2396. — Zorn, Deutsche Jur.-Zeitung 1925, S. 293 ff. — Min-Präs. Held, Beil. 674 S. 86.

Konkordats finden in der Reichsverfassung eine stützende Unterlage: „Der eigentliche Gegenkomparent ist" wie Bredt[62]) zutreffend sagt, „beim bayrischen Konkordat ja gar nicht der Papst, sondern die bayrischen Staatsbürger, die es so haben wollen; und das entspricht durchaus dem Sinn der Reichsverfassung, die allen bayrischen Staatsbürgern das Recht eingeräumt hat, in Bayern konfessionellen Religionsunterricht zu verlangen, und ihnen damit auch das Recht gibt, das durchzusetzen, was jetzt gemacht ist. Denjenigen, die keinen konfessionellen Religionsunterricht haben wollen, ist in der Reichsverfassung Tür und Tor geöffnet. Sie brauchen nur die nötigen Elternabstimmungen vornehmen zu lassen und die religionsfreie Schule zu fordern, dann haben sie sie. In Bayern aber haben die Leute gerade die konfessionelle Schule verlangt, deshalb bekommen sie sie." Es kann allerdings und soll ja auch kein Lehrer gezwungen werden, an einer solchen Schule zu unterrichten. Wenn er es aber tut, so ist er eben durch eigenen Entschluß an die durch das staatsbürgerliche Selbstbestimmungsrecht geschaffene Schule und damit eben auch innerlich gebunden. Will er das nicht, so muß er auf Anstellung verzichten. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Lehrer ist jedenfalls nicht beschränkt.

Wenn Art. 5 § 2 des Konkordats weiter bestimmt, daß die dem Charakter der Bekenntnisschule entsprechende Ausbildung der Lehrer und Lehrerinnen sich sowohl auf den Religionsunterricht als auch auf jene Fächer beziehen soll, die für Glaube und Sitte bedeutungsvoll sind, so ist auch darin kein Widerspruch mit der Reichsverfassung insbesondere dem Art. 143 Abs. 2 zu finden, der besagt, daß die Lehrerbildung nach den für die höhere Bildung allgemein geltenden Grundsätzen für das Reich einheitlich zu regeln ist. — Allerdings, das steht fest: Die höhere Bildung ist nicht konfessionell gebunden. Aber es steht ja auch andererseits gar nicht in der Reichsverfassung, daß die Ausbildung der für die Bekenntnisschulen bestimmten Lehrkräfte nicht speziell auf die besonderen Zwecke ihres Berufes zugeschnitten werden dürfe. Im Gegenteil: Es ergibt sich sogar aus der Reichsverfassung die Pflicht für den Staat zur Heranbildung bekenntnistreuer und zur Erziehung in den Bekenntnisschulen geeigneter Lehrer als unbedingte logische Folgerung der verfassungsmäßigen Anerkennung der Bekenntnisschule. Und damit wird doch die höhere Bildung als solche nicht konfessionell gebunden. Ein Verstoß gegen den programmatischen Grundsatz des Art. 143 Abs. 2 R.V. kann hier nicht erblickt werden.[63]) Es besteht lediglich die entfernte Möglichkeit, daß in Zukunft nach Erlaß des vorgesehenen Reichsgesetzes über die Lehrerbildung, das um eine diesbezügliche Regelung nicht herumkommen wird, ein Widerspruch zwischen Konkordat und Reichsver-

62) Sten. Ber. S. 2396.

63) Ebenso Abg. Scharnagl, Beil. 742 S. 25.
Staatssekr. Zweigert, Sten. Ber. S. 2376 ff. — u. a. m.
And. Meing. Rothenbücher, Münch. Allgem. Ztg. v. 9. 12. 24. u. a. m.

fassung hervortritt, nämlich dann, wenn reichsgesetzlich die Ausbildung der Lehrer für Bekenntnisschulen, anders geregelt werden sollte, als das Konkordat es für Bayern getan hat. Anzunehmen ist das nicht; das Reich hat die Bekenntnisschule anerkannt und verfassungsmäßig festgelegt und daraus erwächst notwendigerweise die Pflicht, die Berufsausbildung dieser Lehrer zweckentsprechend zu gestalten. Die Frage ist nur, ob die bayrische Staatsregierung diesem noch zu erlassenden Reichsgesetz in unzulässiger Weise vorgegriffen hat. Aber auch das ist zu verneinen. Das Reich hat bis jetzt von seiner Befugnis, die Lehrerbildung einheitlich zu regeln, keinen Gebrauch gemacht. Auf Grund des Art. 12 R.V. sind deshalb die Länder befugt, Gesetze über die Lehrerbildung zu erlassen und damit auch über die Ausbildung der Lehrer, die an Bekenntnisschulen Verwendung finden. [64])

Art. 5 § 4 des Konkordats bestimmt weiter: „In den Prüfungskommissionen, die für die Erteilung der Lehrbefähigung an den katholischen Volksschulen zuständig sind, erhalten die kirchlichen Oberbehörden mindestens für die Prüfung aus der Religionslehre eine angemessene Vertretung." Das hier vorgesehene Prüfungsrecht darf sich nach den Grundsätzen der Reichsverfassung (Art. 144, 149 Abs. 1) nur auf den Religionsunterricht beschränken; dann ist dagegen nichts einzuwenden. Sollte es jedoch auch auf andere Fächer ausgedehnt werden, was nach dem Wort „mindestens" immerhin möglich ist und eintreten kann, so würde ein Verstoß gegen die Grundsätze der Reichsverfassung gegeben sein; [65]) denn eine Beteiligung der Kirche an der allgemeinen Unterrichtsverwaltung ist nicht zulässig; das gesamte Schulwesen steht unter der alleinigen Aufsicht des Staates.

3. Schulaufsichtsfragen.

Art. 8 des Konkordats behandelt die kirchlichen Aufsichtsbefugnisse. Er fußt auf den Bestimmungen des Codex Iuris Canonici Pius' X. Danach nimmt die Kirche grundsätzlich in allen Schulen, Volksschulen, mittleren und höheren Schulen für sich das Recht in Anspruch, den Religionsunterricht zu beaufsichtigen. [66]) § 1 des Art. 8 des Konkordats knüpft an Art. 149 R.V. an, wo es heißt: Der Religionsunterricht wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft unbeschadet des Aufsichtsrechtes des Staates (Art. 144 R.V.) erteilt. „Es widerspricht der Reichsverfassung also nicht, wenn zu dem Zwecke den Religionsgesellschaften die Leitung des Religionsunterrichtes, die Besorgung und Überwachung, ja selbst die Erteilung desselben übertragen wird, immer vorausgesetzt, daß dabei das staatliche Aufsichtsrecht „unbeschadet", d. h. den lehramtlichen Funktionen der Religionsgesellschaft übergeord-

---

64) Ebenso Min.-Präs. Dr. Held, Beil. 671 S. 86. — Staatssekretär Zweigert, Sten. Ber. S. 2377. — Abg. Dr. Bredt, Sten. Ber. S. 2396, u. a. m.

65) So auch Kahl, Sten. Ber. S. 2383.

66) Vergl. S. 29, Anm. 57.

net bleibt."[67]) In der Konkordatsbestimmung ist von diesem staatlichen Aufsichtsrecht allerdings nicht die Rede. Trotzdem wird man darin nicht ohne Weiteres eine Verletzung der Reichsverfassung erblicken können, lediglich deshalb, weil die Worte der Verfassung „unbeschadet des Aufsichtsrechtes des Staates" fehlen.[68]) Man kann höchstens von der Eventualität eines späterhin hervortretenden Widerspruches sprechen, der bei der praktischen Handhabung des Konkordats sich vielleicht herausbilden und auswirken kann. Dazu bietet allerdings die Formulierung des Wortlauts des § 1 Art. 8 des Konkordats, oder besser gesagt, das Fehlen der Worte „unbeschadet des Aufsichtsrechtes des Staates" oder eines ähnlichen Satzes unbegrenzte Möglichkeiten — immerhin: nur Möglichkeiten. Die Auffassung, daß schon jetzt die staatliche Aufsicht über den Religionsunterricht auf Grund der Fassung des Art. 8 § 1 des Konkordats ausgeschlossen ist, kann nicht als richtig anerkannt werden. Die Bestimmung sagt positiv nichts derartiges und das, was sie positiv sagt, steht durchaus im Einklang mit der Reichsverfassung. Durch das, was sie nicht sagt, nämlich daß das staatliche Aufsichtsrecht durch diese Bestimmung unberührt bleibt, können, wie gesagt, wohl bedenkliche Zustände und Widersprüche mit der Reichsverfassung herbeigeführt werden. Diese Möglichkeit besteht, weiter aber nichts. Ob diese Möglichkeit einmal zur Wirklichkeit wird, steht dahin. Das ist eine Frage der geschichtlichen Entwicklung und schließlich eine grundsätzliche Machtfrage zwischen Staat und Kirche.

In diesem Zusammenhang verdient hervorgehoben zu werden, daß gerade hier bei Art. 8 die dazu ergangene Erklärung der bayrischen Staatsregierung[69]) doch nicht ganz außer acht gelassen werden darf. Wenn wir auch festgestellt haben, daß sie der gesetzlichen Kraft entbehrt, so ist sie doch für die Auslegung nicht ohne jede Bedeutung, besonders, da hier zu § 1 des Art. 8 ganz eindeutig erklärt wird: Die staatliche Schulaufsicht wird aufrecht erhalten, eine Wiedereinführung der früheren geistlichen Schulaufsicht steht nicht in Frage. „Ich kann", sagte Kahl in der Reichstagsdebatte über die Rechtsgültigkeit des Konkordats,[70]) „die Regierungserklärung nicht für bedeutungslos halten, so lange Treu und Glauben im öffentlichen Leben überhaupt noch einen Rang und einen Klang besitzen. Diese Worte der bayrischen Staatsregierung bezeugen immerhin die Rechtsauffassung im Zeitpunkt der Rechtsquelle, und so wird man auch später nicht von ihr zurückgehen können. Überdies, meine ich, bezeugt diese Erklärung doch den Entschluß der bayrischen Staatsregierung, in Übereinstimmung mit dem Reichsrecht zu bleiben."

Am heftigsten umstritten ist die Rechtsgültigkeit des § 2 des Art. 8 des Konkordats im Rahmen der Reichsverfassung. Was

67) Anschütz, R.V. zu Art. 149.
68) So Schücking, Sten. Ber. S. 2393.
69) Vergl. S. 34, Anm. 71.
70) Sten. Ber. S. 2384.

zunächst die dazu ergangene Regierungserklärung [71]) betrifft, so gilt auch hier lediglich das zuvor darüber Gesagte: grundsätzlich muß sie bei der rechtlichen Beurteilung außer Betracht bleiben. Eine Begründung der Rechtsgültigkeit dieser Konkordatsbestimmung läßt sich nicht, wie es in den Verhandlungen des bayrischen Landtages und des Reichstages vielfach geschehen ist, [72]) lediglich auf die mit dem Mantelgesetz veröffentlichte Regierungserklärung stützen, da sie, wie festgestellt, keine gesetzliche Kraft hat. — Der § 2 des Art. 8 sagt: Dem Bischof und seinen Beauftragten steht das Recht zu, Mißstände im religiös-sittlichen Leben der katholischen Schüler wie auch ihre nachteiligen oder ungehörigen Beeinflussungen in der Schule, insbesondere etwaige Verletzungen ihrer Glaubensüberzeugung oder religiösen Empfindungen im Unterrichte bei der staatlichen Unterrichtsbehörde zu beanstanden, die für entsprechende Abhilfe Sorge tragen wird.

Man hat behauptet, [73]) daß durch diese Bestimmung die geistliche Schulaufsicht „auf Schleichwegen" wieder eingeführt werden solle, während doch nach Art. 144 R.V. das gesamte Schulwesen unter Aufsicht des Staates, evtl der Gemeinden stehe. Anschütz[74]) sagt darüber: „Das ist, man mag sagen, was man will, wenn nicht de iure, so doch de facto eine mit der gesetzmäßigen d. h. mit der staatlichen Schulaufsicht konkurrierende kirchliche Schulaufsicht. Dem Namen nach mag das, was Art. 8 § 2 der Kirche überträgt, keine Schulaufsicht sein, der Sache nach ist die kirchliche Schulaufsicht in Bayern da — im Widerspruch mit den Rechtstraditionen aller deutschen Länder, im Widerspruch insbesondere auch mit dem bayrischen Landesrecht und im Widerspruch mit der Verfassung des Reiches." „Dem Wortlaut nach", sagt Anschütz weiter, „hat man den Art. 144 R. V. respektiert." Piloty [75]) äußert sich zu dem kirchlichen Beanstandungsrecht des Art. 8 § 2 wie folgt: „Es verdrängt den Staat ganz oder nahezu aus seinem Aufsichtsrecht; es stellt die gesamte Lehrerschaft unter geistliche Aufsicht und mittelbare Disziplinargewalt der Kirche." — Und Schücking[76]) sagt: „Diese Bestimmung, die sogar für die mittleren und höheren Schulen in Bayern gelten soll, bedeutet de facto eine Schutzpolizei der Kirche und deswegen bedeutet sie eine Verletzung des Art. 144 R.V., der lediglich dem Staate die Schulaufsicht zuspricht."

---

71) Anlage 4 zum Gesetz (vergl. S. 15 Anm. 16) „Der Kirchlichen Oberbehörde oder deren Beauftragten sind bei Ausübung des Rechtes zum Besuche des Religionsunterrichts und des Rechtes zu allenfallsigen Beanstandungen des Unterrichts in den weltlichen Fächern dienstaufsichtliche Befugnisse gegenüber dem Lehrpersonal nicht eingeräumt. Im Falle von Beanstandungen kommt die der Sach- und Rechtslage entsprechende Entscheidung nach Maßgabe staatlicher Bestimmungen dem Staate zu."

72) Vergl. z. B. Staatssekr. Zweigert, St. Ber. S. 2377 f.

73) Vergl. Debatten im bayr. Landtag und im Reichstag.

74) Allgemeine Deutsche Lehrerzeitung 1925, Nr. 9.
Vergl. auch Anschütz, R. V. 3. und 4. Auflage zu Art. 144.

75) Bayrische Lehrerzeitung vom 19. 12. 24.

76) Sten. Ber. S. 2394.

Prüfen wir zunächst den Wortlaut der Konkordatsbestimmung im Verhältnis zu Art. 144 der R.V. Was sagt denn das Konkordat? — Der Bischof bezw. seine Beauftragten haben das Recht, Mißstände im religiös-sittlichen Leben etc. . . . bei der staatlichen Unterrichtsbehörde zu beanstanden. Damit ist den kirchlichen Behörden nur das zugestanden, was den Erziehungsberechtigten verfassungsmäßig zusteht, ohne daß die Herrschaft des Staates über die Schule angetastet wird. Von geistlicher Schulaufsicht ist in der fraglichen Konkordatsbestimmung nicht die Rede. Das Recht zur Beanstandung aber kann der Bischof wie jeder andere Staatsbürger für sich in Anspruch nehmen gemäß Art. 126 R.V.,[77]) der das allgemeine Beschwerderecht der Staatsbürger gewährleistet. Zwischen dem Wortlaut des Konkordats und Art. 144 R.V. besteht also kein Widerspruch.[78]) Aber das ist ja nicht das Entscheidende, — ausschlaggebend und entscheidend ist vielmehr, ob das Konkordat hier mit dem Sinn und mit dem Geist der Reichsverfassung im Einklang steht.

Man hat gesagt, es sei juristisch ein großer Unterschied, ob irgend ein Privatmann von seinem staatsbürgerlichen Beschwerderecht Gebrauch mache, oder ob die Kirche durch ihre berufenen Organe als Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts sich beschweren und von sich aus Beanstandungen vornehmen könne.[79]) Und weiter: Der Widerspruch zwischen Konkordat und Reichsverfassung trete hier, wenn auch nicht im Wortlaut, so doch aus dem Sinn und der Tendenz der fraglichen Konkordatsbestimmung offen hervor.[80]) Wie steht es damit? — Ohne Weiteres muß zugegeben werden, daß das Beanstandungsrecht der Kirche zu persönlichen Reibereien, Gehässigkeiten und Entgleisungen mancherlei Art führen kann, und es ist auch nicht zu bestreiten, daß das Recht der Kirche, Beanstandungen vorzunehmen, sich materiell entschieden anders und weit bedeutungsvoller auswirken kann, als das Beschwerderecht irgend eines Staatsbürgers. Es besteht im Rahmen dieser Bestimmung durchaus die Möglichkeit, aber eben nur die Möglichkeit einer allmählichen Einführung einer sog. „verschleierten geistlichen Schulaufsicht." Besonders, wenn man Art. 8 § 1 und 2 des Konkordats als Einheit betrachtet, ist nicht zu verkennen, daß vielen Möglichkeiten Tür und Tor geöffnet ist, und daß allerdings Keime zu einer Verletzung der Art. 144 und 149 R.V. in dieser Konkordatsbestimmung verborgen liegen. Ob sie hervorbrechen werden — nun, das ist weiter nichts als eine Machtfrage zwischen Staat und Kirche und — eine Frage der Staatsautorität überhaupt. Zur Zeit können jedenfalls darüber keine Bedenken bestehen.[81]) Ein jetzt schon vorhandener Wider-

77) Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dies Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.

78) Ebenso Abg. Dr. Kahl, Sten. Ber. S. 2383/4, u. a. m. sowie auch Anschütz a. a. O.: „Dem Wortlaut nach hat man den Art. 144 R.V. respektiert."

79) So Schücking, Sten. Ber. 2394 f. u. a.

80) Vergl. Anm. 79.

81) Vergl. S. 33 (Regierungserklärung).

spruch zwischen Reichsverfassung und Art. 8 des Konkordats ist nicht erkennbar, weder dem Wortlaut nach, noch, wie wir sehen werden, der Tendenz und dem Geist der Reichsverfassung nach. Die Befürchtung eines künftigen Widerspruches aber — mag sie auch einer gewissen Begründung nicht entbehren — ist bei dieser Untersuchung ganz unerheblich.

Was will die Reichsverfassung? — Art. 149 Abs. 1 R.V. sagt selbst, daß der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft erteilt werden muß. Diese Bestimmung ist durch die Initiative des Zentrums in die Reichsverfassung aufgenommen worden. Sie war sozusagen für das Zentrum bei seiner Stellungnahme zum Schulkompromiß die conditio sine qua non. Zweierlei ist erreicht: 1. die Simultanschule mit Religionsunterricht als ordentlichem Lehrfach und 2. die Erteilung des Religionsunterrichts in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft. Aus dieser Tatsache aber, daß der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft erteilt werden muß, entspringt naturnotwendigerweise für die betreffende Religionsgesellschaft das natürliche Recht, das zu beanstanden, was dem Geist und den Grundsätzen dieser Religionsgesellschaft widerspricht. Diese „Beanstandung" kann niemandem verwehrt werden, weder einem Mitglied einer Religionsgesellschaft noch auch der Kirche selbst.[82])

Und was ist es denn, was nach dem Konkordat beanstandet werden kann? — „Mißstände im religiös-sittlichen Leben der katholischen Schüler und nachteilige oder ungehörige Beeinflussungen in der Schule, insbesondere etwaige Verletzungen ihrer Glaubensüberzeugung oder religiösen Empfindungen im Unterricht." Auch das geht nicht über den Rahmen der Reichsverfassung hinaus, eine Verfassungsverletzung ist gerade hier durchaus nicht zu erkennen;[83]) denn die Reichsverfassung gewährleistet ja ganz denselben Schutz in Art. 148 Abs. 2. Dort heist es: „Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden." Daß eine solche Beschwerde, eine solche Beanstandung seitens des Bischofs lediglich nach Maßgabe der staatlichen Bestimmungen ausschließlich vom Staate verabschiedet werden kann, ist dabei eigentlich selbstverständlich, ebenso, daß in weltlichen Fächern ein Besuchsrecht für die Kirchenbehörden nicht besteht, und daß keine dienstaufsichtsrechtliche Befugnis gegenüber dem Lehrpersonal beansprucht werden kann.[84]) Von alledem sagt ja auch die fragliche Konkordatsbestimmung rein gar nichts. Man hat da bei der Auslegung manches hineingelegt, wovon gar keine

---

82) Ebenso Kahl, Sten. Ber. S. 2383 f.
Fischer, München-Augsburger Abendzeitung 1924, Nr. 348 u. a. m.

83) Ebenso Feine, Deutsche Allgemeine Zeitung 1925, Nr. 336/37.
And. Meinung Schücking, Sten. Ber. S. 2394 f. u. a. m.

84) So auch Min.-Präs. Held, Beil. 674 S. 86

Rede sein kann. — Das Konkordat sagt dann weiter: Die staatliche Schulbehörde wird für entsprechende Abhilfe Sorge tragen.

Was heißt nun hier entsprechend? Dies Wort war vielen wieder ein Stein des Anstoßes. Man glaubte [85]) aus dem Wort entsprechend schließen zu müssen, daß die staatliche Schulverwaltungsbehörde nun den Beanstandungen des Bischofs ohne weiteres nachgeben müsse und zu tun habe, was kirchlicherseits verlangt wird. Das ist aber durchaus nicht der Fall. Gewiß, das Wort entsprechend ist ausdeutungsfähig, Piloty sagt weitmaschig; es läßt mehrere Auslegungsmöglichkeiten zu. Aber was ist denn hier das Nächstliegende auf Grund des tatsächlichen Rechtszustandes? „Es muß doch immer von dem Gedanken ausgegangen werden, daß in all den Fragen der Staat die letzte und oberste Entscheidung hat, und daß sich der Staat selbstverständlich vorbehält, in eine objektive Prüfung des Tatbestandes einzutreten, der ihm angegeben wird. Je nachdem der Tatbestand bei dieser objektiven Prüfung sich herausstellt, wird der Staat selbst von sich aus dann eine Entscheidung treffen. Das liegt in dem Worte entsprechend und nichts anderes: Entsprechend dem Tatbestand, wie er durch die Staatsbehörde im Anschluß an einen Beanstandungsfall festgelegt worden ist, wird der Staat die Entscheidung fällen.“ [86]) „Entsprechend“ heißt: entsprechend dem Fall; je nachdem der Fall liegt und was dabei herauskommt, wenn die Staatsregierung die Untersuchung angestellt hat. Kommt dabei nichts heraus, was nach Meinung der Regierung zu beanstanden ist, dann geschieht eben nichts. Kommt dabei heraus, daß nach der ganzen Grundlage der Konfessionsschule ein grober Verstoß vorliegt, dann erst hat die Staatsregierung die Möglichkeit und das Recht, einzuschreiten.“ [87]) Mit dem Wort entsprechend ist also nicht etwa gesagt, daß der Bischof nun einen Rechtsanspruch darauf hat, daß die staatliche Schulverwaltungsbehörde entsprechend seiner Beanstandung verfährt, sondern es kommt darin nur zum Ausdruck, daß die staatliche Schulbehörde in entsprechender Weise Abhilfe schaffen wird, wenn sie selbst die Beanstandung für gerechtfertigt hält. [88]) Das ist der Sinn der Konkordatsbestimmung, daß die Beschwerde ausschließlich vom Staate selbständig zu bearbeiten und zu verabschieden ist.

Im italienischen Text des Konkordats sind die Worte „entsprechende Abhilfe“ mit convenientemente ausgedrückt, d. h. soviel wie entgegenkommend, in entgegenkommendem Sinne. Es soll also für Abhilfe der Mißstände pp. in entgegenkommendem Sinne Sorge getragen werden. Dagegen ist rechtlich nichts einzuwenden. Die Fassung des deutschen Textes stimmt damit aber

---

85) Abg. Dr. Högner, Beil. 674 S. 20 ff.; — Schücking, Sten. Ber. S. 2394 ff. u. a. m.

86) Min.-Präs. Dr. Held, Beil. 674 S. 146, S. 49 ff.

87) Min.-Präs. Dr. Held, Beil. 674 S. 49, 51, 146.

88) Ebenso Abg. Dr. Kahl, Sten. Ber. S. 2384 — u. a. m. Vergl. auch S. 34, Anm. 71.

nicht ganz überein und ist überhaupt nicht ganz glücklich; aber der Staat hat doch, wie wir festgestellt haben, keineswegs seine Rechte aus der Hand gegeben, oder der Kirche mehr zugestanden, als im Rahmen der Reichsverfassung zulässig und möglich ist.

Ein Widerspruch zur Reichsverfassung liegt im Art. 8 § 2 des Konkordats also nicht.

II. Finanzielle Leistungen des Staates an die Kirche.

Ein weiterer wichtiger Punkt des Konkordats behandelt die vermögensrechtlichen Verpflichtungen des bayrischen Staates gegenüber der Kirche. Art. 10 soll die diesbezüglichen Bestimmungen des alten Konkordats durch neue Vereinbarungen ersetzen. Der Staat übernimmt auf Grund des Art. 10 die Verpflichtung, die katholische Kirche mit einer Dotation in Gütern und ständigen Fonds auszustatten, deren jährliche Reineinkünfte sich bemessen sollen auf der Grundlage jener, die im Konkordat von 1817 festgelegt sind, wobei dem Geldwert von 1817 Rechnung zu tragen ist. Solange eine solche Dotation nicht in der angegebenen Weise überwiesen werden kann, wird der Staat eine Jahresrente leisten, die unter Zugrundelegung der im Konkordat von 1817 festgelegten Verpflichtungen und in Anlehnung an die entsprechenden Aufwendungen des Staates für seine eigenen Zwecke den jeweiligen wirtschaftlichen Zeitverhältnissen angepaßt wird. Im Falle der Ablösung oder Neuregelung der auf Vertrag, Gesetz oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen sichert der Staat die Wahrung der kirchlichen Belange durch Ausgleichsleistungen zu, die entsprechend dem Inhalt und Umfang des Rechtsverhältnisses unter Berücksichtigung der Geldwertverhältnisse vollen Ersatz für das weggefallene Recht gewähren.

Ob überhaupt für den bayrischen Staat eine in der Vergangenheit begründete, auf wohlerworbene Rechte sich stützende Verpflichtung und für die Kirche ein entsprechender Anspruch auf Dotation besteht, oder ob nicht vielmehr diese Rechte durch Verjährung erloschen, bezw. infolge Unmöglichkeit der Leistung untergegangen sind, ist lebhaft bestritten. Man hat gesagt, der Rechtsgrund der Dotationspflicht liege im Reichsdeputationshauptausschuß und im Konkordat von 1817. Diesen Standpunkt vertrat auch die bayrische Staatsregierung in den Verhandlungen des bayrischen Landtages durch den Staatsminister Dr. Krausneck [89]): „Der Grund für die Dotationspflicht ist zweifellos die im Jahre 1803 und in den folgenden Jahren vorgenommene Säkularisation des Kirchengutes . . . . . Wenn wir staatsrechtlich auch daran festhalten müssen, daß der Staatsakt der Säkularisation rechtsgültig gewesen ist, so können wir doch auf der anderen Seite nicht in Abrede stellen, daß er moralich ein Unrecht war, und daß der Staat gegenüber der Kirche moralisch die Verpflichtung zu gewissen Ausgleichsleistungen übernommen hat.

89) Beil. 674 S. 94 ff.

Die Pflicht ist ihm auch in dem Reichsdeputationshauptschluß ausdrücklich auferlegt worden. . . . . So wird objektiv festzustellen sein, daß die Dotationspflicht des Staates, wie sie in das alte Konkordat aufgenommen wurde, keineswegs erloschen ist, daß sie vielmehr lediglich noch nicht zur Durchführung gelangt ist. Infolgedessen handelt es sich bei dem neuen Konkordat nur um die Übernahme einer bestehenden Rechtsverpflichtung." Auch Zorn [90]) erkennt das Zu-Recht-Bestehen der Dotationspflicht für den Staat auf Grund des Reichsdeputationshauptschlusses an.

Demgegenüber wird von Dyroff [91]) behauptet, der Anspruch der Kirche aus dem Konkordat von 1817 auf Ausstattung mit liegenden Gütern etc. sei durch stillschweigenden Verzicht bezw. Verjährung erloschen, weil er ein halbes Jahr nach Vertragsschluß fällig sein sollte, indessen aber überhaupt nie wieder geltend gemacht worden ist, und Kahl [92]) und andere vertreten den Standpunkt, daß der Anspruch wegen Unmöglichkeit der Leistung untergegangen sei. [93])

Es ist ferner auch behauptet worden, [94]) daß die Leistungen aus dem damaligen Vertrag auch deshalb als zu Recht bestehend anzusehen seien, weil sie nicht allein im Vertrag, sondern auch durch die Beilage zur Verfassungsurkunde und durch die Verankerung jenes Vertrages in der bayrischen Verfassung niedergelegt seien.

Im einzelnen auf diesen grundlegenden Streit einzugehen, erübrigt sich; denn diese Fragen sind nur insofern von großer Bedeutung, als es von ihrer Beantwortung abhängt, ob Art. 10 des Konkordats mit der bayrischen Verfassung im Einklang steht. Handelt es sich nämlich um die Übernahme einer neuen Leistung, so liegt zweifellos ein Widerspruch mit Art. 47 der bayrischen Verfassung vor, wonach das Grundstockvermögen des Staates in seinem Wertbestande nicht verringert werden darf; jedenfalls hätte dann die Annahme dieser Konkordatsbestimmung bezw. des ganzen Mantelgesetzes im bayrischen Landtag nur mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit erfolgen können. [95])

Hinsichtlich der Frage der Rechtsgültigkeit des Art. 10 des Konkordats im Rahmen der Reichsverfassung ist das aber ohne Belang.

Der Berührungspunkt zwischen Konkordat und Reichsverfassung liegt hier bei Art. 138 und 173 R.V. Durch Art 138 Abs. 1 wird bestimmt: Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechts-

---

90) Deutsche Jur.-Zeitg. 1925, S. 293 f.

91) München-Augsb. Abdztg. 1925, Nr. 13; Münch. Neueste Nachr. v. 12. 12. 24.

92) Sten. Ber. S. 2381, und Kirchenrecht, S. 239 ff.

93) Vergl. S. 11.

94) Staatsminister Dr. Krausneck, Beil. 674, S. 96 und 119.

95) So auch Kahl, Sten. Ber. S. 2381. — Ebenso Dyroff, München-Augsburger Abendzeitung 1925, Nr. 13 und Münchener Neueste Nachrichten vom 12. 12. 24; Piloty, Bayr. Lehrerzeitung vom 19. 12. 24. — u. a. m.

titeln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf. Die Reichsverfassung erstrebt also unzweideutig die endgültige vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche. Die praktische Lösung der Frage wird allerdings auf unendliche Schwierigkeiten stoßen. Die zu Grunde liegenden Rechtstitel sind nicht ohne weiteres klar zu stellen, überdies sind Reich und Länder heute gar nicht in der Lage, das dazu erforderliche Kapital aufzubringen, und schließlich wird sich eine Parlamentsmehrheit für diese Maßnahmen kaum finden, da das Zentrum und die rechtsstehenden Parteien die Kirche nicht ihrer finanziellen Unterlagen berauben wollen. [96]) Denkbar wäre heute nach Lage der Staatsfinanzen eigentlich nur eine Neuordnung gemäß Art. 138 R.V. in der Form, daß fortlaufende Renten vorgesehen würden. Damit würde allerdings der eigentliche und endgültige Zweck und Wille des Art. 138 R.V., eine vollständige finanzielle Trennung von Staat und Kirche herbeizuführen, nicht erfüllt werden. Wegen all dieser tatsächlichen Schwierigkeiten sind die Reichsgrundsätze gemäß Art. 138 R.V. bis heute noch nicht erlassen und es bleibt also vorläufig bei der Übergangsvorschrift des Art. 173 R.V., wonach bis zum Erlaß des in Art. 138 vorgesehenen Reichsgesetzes die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften bestehen bleiben.

Nun kann es im Hinblick auf diese Bestimmung der Reichsverfassung zweifelhaft sein, ob die Länder berechtigt sind, ihrerseits die Ablösungsfrage zu regeln. Das ist grundsätzlich zu verneinen. „Art. 138 Abs. 1 Satz 2 verbietet den Ländern, ihre finanziellen Verpflichtungen gegenüber der Kirche abzulösen, bevor das Reich (durch Gesetz oder Vereinbarung, insbesondere durch ein Konkordat mit der katholischen Kirche) die Grundsätze hierfür, d. h. für die Ablösung, aufgestellt hat. Diese Aufstellung ist bisher nicht erfolgt. Solange sie nicht vorliegt, dürfen die Länder ihre Verpflichtungen nicht ablösen." [97]) Die Dotation der Religionsgesellschaften durch den Staat hingegen unterliegt gemäß Art. 12 Abs. 1 R.V. der landesgesetzlichen Regelung, nicht aber die Ablösung. Wenn Anschütz [98]) aber nun weiter sagt: „Das bayrische Konkordat von 1924 bestimmt (Art. 10 zu a), daß der Staat die bischöflichen Stühle und Domkapitel mit einer Dotation in Gütern und ständigen Fonds ausstatten wird als Ersatz für die Renten, auf die die Empfänger nach dem bisher geltenden Recht Anspruch haben; das ist nichts anderes als Abfindung der Empfänger durch Kapitalüberweisung, also Ablösung und zwar eine im Hinblick auf Abs. 1 Satz 2 des Art. 138 v o r z e i t i g e Ablösung . . ", so kann dem nicht beigestimmt werden. Dieser Satz (Art. 10 § 1 zu a Satz 1) kommt für einen Widerspruch zur Reichsverfassung zur Zeit überhaupt nicht in Frage.

---

96) Vergl. Bredt, a. a. O. S. 295 u. Staatsmin. Dr Krausneck, Beil. 674 S. 92 f.
97) Anschütz, R.V. 3. und 4. Auflage zu Art. 138 (3.) u. a. m.
98) Anschütz, R.V. 3. und 4. Auflage zu Art. 138.

Das ist allerdings richtig: Er stellt einen allgemeinen Grundsatz auf, der tatsächlich praktisch auf Abfindung der Empfänger durch Kapitalüberweisung, also auf Ablösung der Staatsleistungen hinausläuft. Aber nicht zu übersehen ist doch der dann folgende Satz: „Solange eine solche Dotation nicht in angegebener Weise überwiesen werden kann, wird der Staat dafür eine Jahresrente leisten, die . . . . etc." Darin liegt das Entscheidende. Da aus tatsächlichen und rechtlichen (Reichsverfassung!) Gründen eine solche Dotation zur Zeit nicht überwiesen werden, eine Ablösung also nicht stattfinden kann, verbleibt es bei dieser Eventualbestimmung (Art. 10 § 1 zu a Satz 2), die sich durchaus im Rahmen der landesgesetzlichen Zuständigkeit hält. Deswegen liegt zur Zeit ein Widerspruch zur Reichsverfassung nicht vor. Die Länder sind durch die Reichsverfassung doch nicht gehindert, sich mit der Kirche über Ablösungsfragen schon jetzt zu verständigen, allerdings unbeschadet der künftigen Reichsgrundsätze, und sich zur Ablösung g r u n d s ä t z l i c h zu verpflichten. Nur t a t s ä c h l i c h ablösen dürfen sie nicht. Das geschieht ja auch durch das Konkordat nicht. Der Schwerpunkt liegt nicht auf dem ersten, sondern auf dem zweiten Satz des Art. 10 § 1 a.

Der einzige Satz des Konkordats, der dann überhaupt noch als Widerspruch zu Art. 138 R.V. in Frage kommen könnte, ist der letzte Absatz des Art. 10, der dahin lautet, daß im Falle einer Ablösung oder Neuregelung der auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Kirche der bayrische Staat die Wahrung der kirchlichen Belange durch Ausgleichsleistungen zusichert, die entsprechend dem Inhalt und Umfange des Rechtsverhältnisses unter Berücksichtigung der Geldverhältnisse vollen Ersatz für das weggefallene Recht gewähren. Auch hier regelt das Konkordat nicht die endgültige Ablösung der Staatsleistungen. Was hier festgelegt ist, trägt vielmehr einen so allgemeinen Charakter und entspricht so sehr der Natur der Sache, daß man nicht sagen kann, es sei dadurch einem künftigen Reichsgesetz in unzulässiger Weise vorgegriffen worden. Diese Zusicherung im letzten Absatz des Art. 10 § 1 des Konkordats stellt nur eine „Verständigung zwischen Staat und Kirche über Grundsätze allgemeiner Art dar", und einer solchen Vereinbarung steht die Reichsverfassung nicht im Wege.[99]) „Die Länder sind durch Art. 138 und 173 R.V. nicht gehindert, schon jetzt im Vertragswege Vereinbarungen über die Ablösung, natürlich unbeschadet der künftigen Reichsgrundsätze, zu treffen" und ihrerseits diesbezügliche Vermögensbestimmungen vorzunehmen.[100]) Auch der Gewährung neuer freiwilliger Staatsleistungen steht die Reichsverfassung nicht im Wege. Eine Verletzung des

---

99) Staatssekretär Zweigert, Sten. Ber. S. 2376.
Staatsminister Dr. Krausneck, Beil. 674 S. 92/93, u. a. m.
Vergl. nächste Anmerkung.

100) Staatssekretär Zweigert, Sten. Ber. 2376.
Ebenso Kahl, Sten. Ber. S. 2381. Anderer Meinung Anschütz, R.V. zu Art. 138 (c). — Piloty, a. a. O. — Dyroff, a. a. O.

Art. 138 und 173 R.V. liegt also nicht vor. Wohl aber — das ist nicht zu verkennen — birgt der Art. 10 des Konkordats immerhin die Möglichkeit künftiger Konflikte in sich.

III. Die Bestimmungen über Ordensniederlassung pp.

Was schließlich die Bestimmungen des Konkordats über die Freiheit der Ordensniederlassung und -Betätigung, über den Grunderwerb durch kirchliche Korporationen und die kirchliche Autonomie und Selbstverwaltung anlangt, so sei vorweg bemerkt, daß auch in diesen Vorschriften kein Widerspruch zur Reichsverfassung liegt.

Wenn die Reichsverfassung den Grundsatz der Vereinsfreiheit und des freien Erwerbes der Rechtsfähigkeit für Vereine durch Art. 124 Abs. 2 Satz 3 ausdrücklich auf religiöse Vereine und Gesellschaften ausdehnt und diese gemäß Art. 137 Abs. 3 R.V.[101]) nur an die Schranken des für alle (d. h. jedermann) geltenden Gesetzes bindet, „so sind damit staatliche Vorschriften, die Ordensniederlassung und Ordensbetätigung aller Art,[102]) Grunderwerb durch kirchliche Korporationen oder Stiftungen pp. irgendwie beschränken, schlechterdings ausgeschlossen." „Art. 2, Art. 5 § 5—7 und Art. 9[103]) des Konkordats haben hieraus nur die Konsequenzen gezogen."[104]) Ferner ist auch der programmatische Art. 1 des Konkordats — der bayrische Staat anerkennt das Recht der Kirche, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Gesetze zu erlassen und Anordnungen zu treffen, die ihre Mitglieder binden; er wird die Ausübung dieses Rechtes weder hindern noch erschweren — nichts anderes als eine Anwendung der einschlägigen Sätze der Reichsverfassung auf die katholische Kirche; denn nach Art. 137 Abs. 3 R.V. ordnet und regelt jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig, allerdings innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Diese Einschränkung wird durch die Zusage der bayrischen Staatsregierung nicht berührt.[105])

IV. Verpflichtungen und Gegenleistungen der Kirche dem Staate gegenüber.

Artikel 13 und 14 des Konkordats stellen die Rechte zusammen, die der Staat „im Hinblick auf die Aufwendungen für die Bezüge der Geistlichen" erhält. Bei den gemachten

---

101) Es erübrigt sich in diesem Zusammenhang auf die verfassungrechtliche Entwicklung dieser Bestimmungen näher einzugehen. Vergl. dazu Bredt, Geist der deutschen Reichsverfassung, S. 283 ff., 291.

102) Vergl. S. 15. (Jesuitenorden).

103) Im cod. iur. can. Pius X. nimmt die Kirche für sich das Recht zur Gründung eigener Schulen in Anspruch. (Vergl. Can. 1375: Ecclesiae est ius scholas cuiusvis disciplinae non solum elementarias, sed etiam medias et superiores condendi.)

Art. 147 R.V. gibt die Möglichkeit dazu.

Art. 9 des Konkordats zieht daraus die praktischen Konsequenzen im Sinne von Art. 147 R.V. und can. 1375.

104) Vergl. Feine, Deutsche Allgemeine Zeitung 1925, Nr. 336.

105) Ebenso Feine, Deutsche Allgemeine Zeitung 1925, Nr. 336/37.

Staatssekr. Zweigert, Sten. Ber. S. 2376, u. a. m. — Unrichtig Abgeordn. Saenger, Sten. Ber. S. 2371 f. und Abg. Dr. Neubauer, Sten. Ber. S. 2386.

Zugeständnissen handelt es sich um einen Rest von staatlicher Kirchenhoheit, die in einer Beschränkung des kirchlichen Ämterbesetzungsrechtes zum Ausdruck kommt. Die Kirche verpflichtet sich, sämtliche geistlichen Stellen in den Kirchenleitungen, im Seelsorgedienst und im Religionsunterricht nur mit solchen Personen zu besetzen, die die bayrische oder eine andere deutsche Staatsangehörigkeit haben, das Reifezeugnis eines Gymnasiums besitzen und ein abgeschlossenes Studium von mindestens vier Jahren an einer deutschen staatlichenHochschule zurückgelegt haben, wobei allerdings zu Gunsten der Kirche die Ausnahme gemacht wird, daß auch das Studium an der päpstlichen Hochschule, dem collegium germanicum in Rom, als gleichberechtigt anerkannt wird. Ferner sollen die Oberen der Orden und Kongregationen, soweit sie ihren Sitz in Bayern haben, die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, mit dem Zusatz „unbeschadet des Visitationsrechtes auswärtiger Ordensoberer mit fremder Staatsangehörigkeit." Der bayrischen Staatsregierung ist weiter zugestanden, daß ihr vor der Ernennung der Bischöfe durch den Papst Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird, ob nicht „gegen den Kandidaten Erinnerungen politischer Natur obwalten." Vor der Ernennung der Pfarrer sollen seitens der Kirche die Personalien des in Aussicht genommenen Geistlichen der Staatsregierung mitgeteilt werden, damit „allenfallsige Erinnerungen der Staatsregierung" in möglichst kurzer Zeit erfolgen können.

Diese Konkordatsvorschriften stehen mit der Reichsverfassung durchaus im Einklang. Wenn gelegentlich der Konkordatsverhandlungen im Verfassungsausschuß des bayrischen Landtages gesagt worden ist, hier liege eine Verletzung der Reichsverfassung insofern vor,[106]) als nach Art. 137 Abs. 3 R.V. jede Religionsgesellschaft ihre Ämter selbständig o h n e Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde verleihe, während doch hier durch das Konkordat dem Staat ein Erinnerungsrecht, also eine Mitwirkung vorbehalten sei, so kann das nicht als richtig anerkannt werden. Art. 137 Abs. 3 R.V. wäre wohl als verletzt anzusehen, wenn der Staat von der Kurie verlangt hätte, ihm das Recht der Bischofs e r n e n n u n g etc. zuzugestehen. „Mitwirkung" aber im Sinne der Reichsverfassung und „Erinnerungsrecht" nach dem Konkordat sind zwei ganz verschiedene Dinge. In der „Erinnerung" besteht keine Mitwirkung des Staates; denn

106) Vergl. z. B. Abg. Dr. Högner, Beil. 674 S. 21: „Uns Sozialdemokraten geht die Freiheit der Kirche, wie sie im Konkordat niedergelegt ist, bezüglich eines Punktes allerdings noch nicht weit genug. Wir meinen hier das Erinnerungsrecht, das sich der Staat vorbehalten hat, bezüglich des Ernennungsrechts der Bischöfe und der Geistlichen beider Bekenntnisse. Diese Bestimmungen, wie sie im Konkordat enthalten sind, stehen im Widerspruch mit der Weimarer Verfassung. Die Weimarer Verfassung verbietet jedes Mitwirkungsrecht des Staates bei der Vergebung von Kirchenämtern. Wir Sozialdemokraten, die wir in erster Linie für die Weimarer Verfassung verantwortlich sind, können uns nicht damit einverstanden erklären, daß in einem Punkte, der der Kirche günstig ist, die Weimarer Verfassung außer acht gelassen wird .... Wir legen auf das staatliche Erinnerungsrecht keinen Wert, deshalb, weil es im Widerspruch mit der Weimarer Verfassung steht, an der wir grundsätzlich festhalten, zum zweiten aber auch aus Gründen der geschichtlichen Erfahrung."

darunter ist eine positive, aktive Tätigkeit bei dem Akt der Verleihung zu verstehen.[107]) Beim Erinnerungsrecht aber tritt von Seiten des Staates gar nichts aktiv in Erscheinung; ein Erinnerungsrecht des Staates ist also keine Mitwirkung in diesem Sinne. Ein Widerspruch zur Reichsverfassung liegt hier aber umsoweniger vor, als ja das Erinnerungsrecht des Staates von der Kirche freiwillig zugestanden worden ist.

3. Kapitel.

§ 4.

Zusammenfassung.

Insgesamt läßt sich demnach folgendes feststellen:

Die bayrische Staatsregierung war auf Grund der Reichsverfassung berechtigt, mit dem Heiligen Stuhl ein Konkordat abzuschließen. Der Zustimmung des Reiches bedurfte sie dazu nicht. Auch Art. 15 der Reichsverfassung ist nicht verletzt.

Durch Art. 6 des Konkordats wird dem nach Art. 146 Abs. 2 (174) R.V. noch zu erlassenden Reichsschulgesetz in unzulässiger Weise vorgegriffen.

Im Übrigen stehen sämtliche Vorschriften des Konkordats mit der Reichsverfassung im Einklang.

Immerhin aber enthalten die Art. 5, 6, 8 und 10 doch bedenkliche Keime zu einer Verfassungsverletzung, die sich bei der Ausführung und praktischen Handhabung des Konkordats auswirken und zu offenen Widersprüchen werden können; es ist ferner auch die Möglichkeit gegeben, daß sich Widersprüche zur Reichsverfassung späterhin dann ergeben, wenn das Reich von seinem Gesetzesvorbehalt nach Art. 138 Abs. 1, 146 Abs. 2 und 143 Abs. 2 R.V. Gebrauch macht und die davon betroffenen Materien möglicherweise anders regelt als das Konkordat.

Es ist also nicht zu leugnen, daß das bayrische Konkordat den Keim und die Möglichkeit zu späteren schweren Konflikten enthält. Aber schließlich ist ja eine solche Möglichkeit künftiger Kollisionen bei jedem anderen Landesgesetz ebenso gegeben. Nur die Folgen sind nicht so schwerwiegend, wie sie es hier sein würden, wo es sich doch um die vertragsmäßige Bindung eines Landes gegenüber der Kurie handelt.

Aber ungeachtet der Folgen, die sich für den bayrischen Staat gegenüber dem Vatikan aus einem solchen Konflikt ergeben werden, wird im Verhältnis zwischen Reich und Land der oberste Grundsatz des deutschen Staats- und Verfassungsrechtes gelten, der Satz der deutschen Reichsverfassung, der die staatsrechtliche Einheit des deutschen Reiches verbürgt: Reichsrecht bricht Landrecht. — —

---

107) Ebenso Min.-Präs. Dr. Held, Beil. 674 S. 51, — und Staatssekr. Zweigert, Sten. Ber. S. 2376.

§ 5.

Schlußbemerkungen.

Die kritische Beurteilung des bayrischen Konkordats gibt Anlaß, die Frage aufzuwerfen: Sind Konkordate überhaupt nötig und zweckmäßig?

Es handelt sich stets um die Ordnung der Materie „Staat und Kirche." Für die Beziehungen zwischen diesen beiden Faktoren gilt nicht Völkerrecht, sondern Staatsrecht; denn es sollen hier Rechtsverhältnisse geordnet werden, die der unbedingten Gesetzgebungshoheit des Staates unterliegen. Daraus schon ergibt sich, daß der Weg der vertragsmäßigen Regelung keineswegs der staatsrechtlich notwendige oder auch nur zweckmäßige ist, da der Staat auch einseitig durch seine Gesetze das Verhältnis zwischen Staat und Kirche ordnen kann, und dies doch der nächstliegende Weg ist. Die meisten Länder haben denn auch diesen Weg eingeschlagen. Die Staaten, die sich dem Papst gegenüber durch ein Konkordat gebunden haben, sind in der Minderzahl gegenüber denjenigen, die dies unterlassen haben. Von den deutschen Ländern hat nur Bayern ein Konkordat abgeschlossen, die übrigen haben das Verhältnis des Staates zur Kirche durch Staatsgesetze geregelt, so Preußen, Sachsen, Württemberg, Baden. Das überwiegend evangelische Preußen hat bisher noch nie ein Konkordat abgeschlossen.[107]) Die konfessionell stark gemischten süddeutschen Staaten Württemberg und Baden hatten 1857 und 1859 Konkordate mit der Kurie abgeschlossen, die jedoch an der ablehnenden Haltung der Volksvertretungen beider Länder wieder scheiterten. Die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche erfolgte dann durch einseitige staatliche Gesetzgebungsakte. Andere Staaten, auch katholische, haben die Konkordate, die sie geschlossen hatten, wieder durch Staatsgesetze aufgehoben oder abgeändert. So ist zunächst das alte bayrische Konkordat von 1817 durch das Religionsedikt von 1818, ein einseitiges Staatsgesetz, in den wesentlichen Punkten wieder abgeändert worden.[108]) Das überwiegend katholische Österreich hat das 1855 abgeschlossene Konkordat, „das gedruckte Canossa", wie es von Grillparzer bezeichnet wurde, 1867 außer Kraft gesetzt und gekündigt, ohne ein neues an seine Stelle zu setzen. Das gleiche Schicksal hatte das französische Konkordat von 1801. Es wurde durch das Staatsgesetz über die Trennung von Staat und Kirche im Jahre 1905 restlos beseitigt.

Der Weg der späteren Abänderung oder einseitigen Außerkraftsetzung eines Konkordats ist immer sehr bedenklich, da er stets den Vorwurf des Vertragsbruches einbringt, den sich ein Staat ersparen kann, wenn er ein Konkordat gar nicht erst abschließt. „Der Staat, der sich nicht auf unabsehbare Zeit der

---

107) Neueren Pressenachrichten zufolge führt Preußen jetzt „unverbindliche Vorbesprechungen" über den „eventuellen" Abschluß eines Konkordats; ebenso das Reich (vergl. S. 13).

108) Vergl. Seite 12.

Kirche gegenüber bindet, ist selbständiger. Er erspart sich so allerlei unliebsame Vorwürfe, für den Fall, daß er durch wesentliche Veränderung der Verhältnisse gezwungen wird, dies oder jenes anderweitig zu ordnen.“ [109]) „Der Staat soll nicht ohne zwingende Not vertragsmäßige Bindungen eingehen, am wenigsten solche, von denen er nicht wissen kann, ob er sie immer wird inne halten können.“ [110])

Stets hat sich bei Konkordatsverhandlungen gezeigt, daß ein Ausgleich zwischen Staatsnotwendigkeiten und römischen Interessen und Ansprüchen nur schwer zu finden ist. Bei jedem Konkordat ergibt sich schon von vornherein eine gewisse Unklarheit aus der Stellung der beiden, in ihrer grundsätzlichen Rechtsauffassung nicht vollkommen übereinstimmenden Vertragsteile. Für die Kirche ist der Staat kraft göttlichen Rechtes eine subordinierte Größe, der Staat hingegen will und muß sich souverän fühlen. Hier liegen dann die ersten Möglichkeiten eines Konflikts. Grundsätzlich muß man daher vom Standpunkt der modernen Staatsauffassung aus die Konkordate verwerfen, da der souveränen Stellung der Staatsgewalt nur die einseitige gesetzliche Regelung — auch der kirchlichen Verhältnisse der katholischen Untertanen — entspricht, und bei der grundsätzlichen Ablehnung der staatlichen Überordnung seitens der katholischen Kirche eine prinzipielle Vereinbarung zwischen den beiden Gewalten Staat und Kirche nicht selten zu dem Erfolge führt, daß der Staat wesentliche Souveränitätsrechte zu Gunsten der Kirche verliert.

Als praktische staatspolitische Folgerung des Konkordatsabschlusses zwischen Bayern und der Kurie ergibt sich also, daß ein Staat zweckmäßigerweise die Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Kirche durch einseitige Staatsgesetze und nicht durch Konkordate regelt.

Im Hinblick auf die etwaigen Konkordatspläne anderer deutscher Länder und den immer wieder auftauchenden und propagierten Gedanken an ein Reichskonkordat ist das von grundsätzlicher Bedeutung.

---

109) Dyroff, Münchener Neueste Nachrichten, Nr. 339 vom 12. 12. 24.

110) Anschütz, Allgem. Deutsche Lehrerzeitung 1925, Nr. 9. — Vergl. auch Kahl, Kirchenrecht, S. 303: „Konkordate sind an und für sich als Mittel der Verhältnisbestimmung zwischen Staat und Kirche zu verwerfen. Indem die katholische Kirche nichts abläßt von ihren Prinzipien und hinwiederum der moderne Staat die Verwirklichung derselben auf seinem Gebiete nicht einräumen kann, versetzt sie den letzteren in die Notwendigkeit, durch rechtliche Kunstgriffe die bürgerliche Wirksamkeit der Konkordate einzuschränken. Staat und Kirche hintergehen sich gegenseitig. Das klassische Muster hierfür ist das bayrische Konkordat von 1817“ etc. (vergl. dazu S. 12, Anm. 12).

Lebenslauf.

Am 6. August 1902 wurde ich, Ferdinand Hütteroth, als Sohn des Pfarrers Oskar Hütteroth und seiner Ehefrau Helene, geb. Riebeling, in Wasenberg, Bez. Kassel, geboren. Meine Erziehung und Schulausbildung genoß ich im preußischen Kadettenkorps, und zwar in den Kadettenhäusern Oranienstein und Karlsruhe, sowie in der Hauptkadettenanstalt zu Berlin-Lichterfelde. Nachdem diese Anstalten im Jahre 1920 aufgelöst worden waren, besuchte ich die aus der Hauptkadettenanstalt hervorgegangene Staatliche Bildungsanstalt in Berlin-Lichterfelde und bestand dort Ostern 1921 die Reifeprüfung. Daraufhin widmete ich mich zunächst ein Semester dem Studium der Philosophie und Theologie in Marburg und sodann dem Studium der Rechte auf den Universitäten Marburg (W. S. 1921/22 bis W. S. 1922/23, W. S. 1923/24 bis S. S. 1924) und Rostock (S. S. 1923). Am 15. November 1924 bestand ich vor dem Oberlandesgericht Kassel die erste juristische Prüfung und war danach als Referendar bei der Staatsanwaltschaft, dem Amtsgericht und Landgericht in Marburg tätig. Am 1. November 1925 wurde ich in die allgemeine Staatsverwaltung übernommen und zum Regierungsreferendar bei der Regierung in Kassel ernannt. Zur Zeit bin ich bei dem Landratsamt in Kirchhain beschäftigt.